

Mika-Pekka Ilkka

# **HALLINNON POLITISOITUMINEN – SYSTEMAATTINEN KIRJALLISUUSKATSAUS**

Selvitys viranhaltijoiden politisoitumisen syistä ja  
viranhaltijoiden politisoitumisen vaikutuksista hallinnolle

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Syyskuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Mika-Pekka Ilkka: Hallinnon politisoituminen – Systemaattinen kirjallisuuskatsaus, Selvitys viranhaltijoiden politisoitumisen syistä ja viranhaltijoiden politisoitumisen vaikutuksista hallinnolle

Pro Gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteen tutkinto-ohjelma

Syyskuu 2020

---

Hallinnon politisoituminen on termi, jolla tieteellisissä tutkimuksissa useimmiten tarkoitetaan kahta erillistä asiaa. Yleisimmin hallinnon politisoitumisella tarkoitetaan tilannetta, jossa hallinto on politisoitunut poliittisten virkanimitysten seurauksena. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa yleensä johtaviksi viranhaltijoiksi nimitetään ihmisiä poliittisin perustein, eikä meriittien perusteella. Näiden poliittisten virkanimitysten takia hallinto alkaa toimimaan entistä poliittisemmin, jättäen huomiotta perinteiset hallinnolliset arvot: puolueettomuuden ja neutraalisuuden. Toinen, huomattavasti vähemmän tutkittu puoli hallinnon politisoitumisesta koskee ilmiötä, jossa neutraalina ja puolueettomina pidetyt viranhaltijat toimivat poliittisella tavalla hallinnon sisällä. Tämä jälkimmäinen aspekti on jäänyt huomattavasti pienemmälle huomiolle tieteellisissä tutkimuksissa, joten osittain siitä syystä tämä kyseinen aihe valikoitui tämän Pro Gradu -tutkielman tutkimuskohteeksi.

Tutkielman tarkoituksena oli pyrkiä lisäämään ymmärrystä tästä vähän tutkitusta ilmiöstä. Tavoitteena tutkielmalla oli selvittää mitä syitä on löydetty sille, miksi viranhaltijat politisoituvat hallinnon sisällä. Lisäksi tutkielmalla oli tarkoitus selvittää mitä seurauksia viranhaltijoiden politisoitumisesta voi seurata hallinnolle ja sen toiminnalle.

Tutkimuksen tarkoituksena oli syntetisoida aikaisempia tutkimuksia ja sitä kautta lisätä ymmärrystä aiheesta, jonka takia tutkielman metodiksi valikoitui systemaattinen kirjallisuuskatsaus. Tätä tutkimustapaa käyttämällä oli mahdollista kerätä mahdollisimman systemaattisella ja tieteellisellä tavalla aiempaa tutkimusta yhteen, ja sen jälkeen syntetisoida aikaisemmista tutkimuksista saatuja tuloksia.

Tutkielman keskeisimpinä tuloksina voidaan pitää löydöksiä viranhaltijoiden politisoitumisen yleisimmistä syistä sekä yleisimpiä seurauksia, joita tämä viranhaltijoiden politisoituminen aiheuttaa. Yleisenä tekijänä, joka nousi käsitellyissä tutkimuksissa esiin, ja selittää viranhaltijoiden politisoitumista, voidaan mainita viranhaltijoiden toimintaympäristö. Hallinto ei toimi tyhjiössä vaan ympäröivä maailma vaikuttaa viranhaltijoiden toimintaan. Hallinnon toimintaympäristöstä on löydettävissä useampia tekijöitä, jotka aiheuttavat painetta viranhaltijoille, ja tämän paineen seurauksena viranhaltijat alkavat toimimaan entistä poliittisemmin. Tutkielmassa selvisi myös, että seuraukset tästä hallinnon politisoitumisesta ovat järjestäen negatiiviseksi tulkittavia. Politisoitumisen seurauksena hallinnon neutraliteetti, puolueettomuus ja uskottavuus voivat vaarantua, joka puolestaan heikentää yleisesti ottaen hallinnon toimintakykyä.

Avainsanat: hallinto, politisoituminen, viranhaltija, kirjallisuuskatsaus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO.....	1
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	5
2.1 Poliitiikka-hallinto dikotomia.....	5
2.1.1 Yleistä dikotomioista .....	5
2.1.2 Poliitiikka-hallinto dikotomian historia .....	6
2.1.3 Poliitiikka-hallinto dikotomian pääpiirteet.....	9
2.1.4 Poliitiikka-hallinto dikotomian erilaiset variaatiot .....	10
2.1.5 Poliitiikka-hallinto dikotomian kritiikki ja puolustus .....	15
2.2 Politisoituminen.....	19
2.2.1 Yleistä politisoitumisesta .....	19
2.2.2 Politisoitumisen muodot .....	23
3 TUTKIELMAN TOTEUTTAMINEN .....	29
3.1 Systemaattinen kirjallisuuskatsaus .....	29
3.2 Kirjallisuuskatsaus metodina.....	30
3.3 Tutkimusprosessi .....	31
3.4 Tutkielman suorittaminen.....	32
3.5 Tietokannat, kriteerit tutkimuksille ja rajaukset .....	33
3.6 Aineiston haku.....	35
4. KESKEISET TULOKSET .....	42
4.1 Perustiedot tutkimuksista.....	43
4.2 Hallinnon politisoituminen .....	47
4.3 Seuraukset politisoitumisesta .....	57
5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA .....	67
LÄHTEET.....	73
LIITTEET.....	82
Liite 1. Aineistoon valikoituneet tutkimukset, niiden perustiedot ja arviointi.....	82
Liite 2. Luettelo tutkielmassa käytetyistä kuvista.....	93
Liite 3. Luettelo tutkielman taulukoista.....	94

# 1 JOHDANTO

Hallinnon politisoituminen on kompleksinen ilmiö, jolla voidaan kuvata useampia erilaisia hallinnollisia ilmiöitä. Se on eräänlainen sateenvarjotermi, jonka alle on mahdollista koota paljon erilaisia asioita. Termillä kuitenkin yleisesti ottaen kuvataan tieteellisessä kirjallisuudessa kahta erillistä, mutta monitulkintaista asiaa (Cooper 2018). Termillä voidaan kuvata ensinnäkin sitä ilmiötä, kuinka hallinto politisoituu poliittisten virkanimitysten toimesta. Toiseksi hallinnon politisoitumisella tieteellisessä kirjallisuudessa voidaan tarkoittaa ilmiötä, jossa viranhaltijat toimivat poliittisella tavalla hallinnon sisällä.

Tässä tutkielmassa on tarkoitus hypätä tähän hieman monitulkintaiseen, mutta äärimmäisen mielenkiintoiseen hallinnon maailmaan. Tarkoituksena on syntetisoida aiheen tutkimuksia yhteen ja tätä kautta lisätä ymmärrystä tutkimuskohteesta sekä selkiyttää valittua tutkimuskohdetta ilmiönä entistä paremmin.

Tutkielman tutkimuskohteena oleva ilmiö, hallinnon politisoituminen, on ollut tutkijoiden kiinnostuksen kohteena jo useiden vuosikymmenien ajan, ja aiheesta onkin tätä kautta kyetty muodostamaan kattavalta vaikuttava kuva sekä siten huomattavasti parantamaan ymmärrystä kyseisestä, edellä mainitusta aiheesta. Kuitenkin aiheen tutkimus on lähinnä rajoittunut suurelta osin poliittisten virkanimitysten tutkimiseen (esimerkiksi Christensen, Klemmesen ja Opstrup 2014; Dahlström, Lapuente ja Teorell 2012; Vaugh ja Villalobos 2009). Hallinnon politisoitumista onkin siis monesti lähestytty pääasiassa rekrytointien ja poliittisiksi tulkittavien virkanimitysten kautta. Tutkijat ovat siis aikaisemmin keskittyneet lähinnä selvittämään poliittisten virkanimitysten taustoja ja perusteita. Lisäksi tutkijoiden mielenkiinnon kohteena on ollut se, kuinka poliittiset virkanimitykset vaikuttavat hallinnon toimintaan konkreettisesti jokapäiväisessä toiminnassa ja mitä seurauksia poliittisilla virkanimityksillä mahdollisesti on ollut hallinnon toimintaan ja sen vaikuttavuuteen pitemmällä ajanjaksolla.

Toinen merkittävä tapa lähestyä hallinnon politisoitumista on ollut tutkia aihetta erilaisten ilmiöiden kautta. Kuinka jonkin ilmiön tai asian politisoituminen on

vaikuttanut hallintoon? Millä tavoin hallinto on reagoanut jonkin tietyn asian politisoitumiseen? Tutkimuskohteena onkin siis ollut hallinnon reagointi erilaisten asioiden politisoitumiseen (esimerkiksi Johnson 2014; Maron ja Helman 2017; Reitan 2004).

Hallinnon politisoituminen on ollut siis tutkijoiden huomattavan kiinnostuksen kohteena jo pidemmän aikaa ja edellä esitetyistä ilmiön erilaisista aspekteista onkin pystytty luomaan varsin kattava kuva useiden laadukkaiden tutkimusten kautta, mutta siitäkin huolimatta, aihealueeseen kuuluu yksi osa-alue, joka on jäänyt erittäin vähälle huomiolle. Tämä osa-alue on itse viranhaltijoiden politisoituminen ja viranhaltijoiden poliittinen toiminta hallinnon sisällä. Kuinka viranhaltijat politisoituvat ja mitä seurauksia tämänlaisesta neutraalien viranhaltijoiden poliittisesta toiminnasta hallinnon sisällä voi seurata, on täten jäänyt erittäin vähäiselle huomiolle tutkijoiden keskuudessa. Tämän Pro gradu -tutkielman tarkoituksena onkin pyrkiä selvittämään ja ymmärtämään hallinnon politisoitumisen tätä aspektia kattavammin.

Aihetta koskevissa aikaisemmissa tutkimuksissa on myös nostettu esiin tämän kyseisen tutkimusaiheen merkittävyys. Esimerkiksi Nicholson-Crotty (2009) nostaa esiin kuinka vähän viranhaltijoiden politisoitumisen vaikutuksia on tutkittu ja kuinka asiaa pitäisi tutkia entistä enemmän. Nicholson-Crotty jatkaa, että aiheesta on tehty lähinnä satunnaisia, yksittäisiä tutkimuksia. Koska viranhaltijoilla voi olla merkittävää valtaa käytössään sekä huomattavan iso rooli hallinnon toimintapolitiikkojen muodostamisessa, kyseistä aihetta olisikin syytä tutkia huomattavasti kattavammin. Gooch ja Wofford (2017) korostavat myös aiheen tutkimisen tärkeyttä. He nostavat omassa tutkimuksessaan esiin, kuinka hallinnon neutraliteetin säilyttäminen on tärkeää vielä tänäkin päivänä. Syyksi tälle, Gooch ja Wofford mainitsevat sen, että poliittinen polarisaatio on kasvanut huomattavasti viimeisten vuosien aikana, joka puolestaan asettaa täysin uudenlaisia haasteita neutraaleille viranhaltijoille ja puolueettomalle hallinnolle.

Myös Mulgan (2007) on nostanut esiin hallinnon neutraliteetin tutkimisen tärkeyden. Mulgan kertoo, kuinka viranhaltijoita pidetään yleisesti kansalaisten toimesta poliitikkoja objektiivisempina, neutraalimpina ja puolueettomimpina. Tähän mielikuvaan poliitikot useasti myös tukeutuvat, kun he haluavat lisää painoarvoa omille

arvioilleen ja mielipiteilleen, joita nämä poliittiset toimijat esittävät julkisuudessa. Tämä Mulganin mukaan lisää huomattavasti painetta suuremmalle poliittiselle lojaalisuudelle viranhaltijoiden keskuudessa, ja täten siis on olemassa suurempi riski hallinnon politisoitumiselle. Tämä Mulganin (2007) esiin nostama ilmiö yhdessä Gooch:n ja Wofford:n (2017) korostaman lisääntyneen poliittisen polarisaation kanssa aiheuttaa suurta painetta viranhaltijoille ja heidän politisoitumiselleen.

Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa onkin siis annettu aivan liian vähän huomiota, sille mitä tapahtuu, jos hallinnon neutraliteetista luovutaan ja jos hallinnon ja politiikan välinen raja hämärtyy entisestään. Yhtenä suurena riskinä tälle on esimerkiksi se, että hallinnon autonomia ja kyky tehdä päätöksiä menettää legitimitettinsä (Gooch ja Wofford 2017).

Hallinnon politisoitumista onkin siis tutkittu tästä näkökulmasta huomattavan vähän, joten on tarkoituksenmukaista ja perusteltua koota yhteen aiheesta tehtyjä tutkimuksia ja tehdä synteisiä näistä tuloksista, jotta aiheen ymmärrys lisääntyy ja lisätutkimuksien tekeminen aiheesta helpottuu. Tästä syystä, tutkielman metodiksi valikoitui systemaattinen kirjallisuuskatsaus, koska tällä kyseisellä tutkimustavalla pystytään rakentamaan kattava kokonaiskuva tutkittavasta aiheesta, sillä aihealueen tutkimukset käydään systemaattisella tavalla lävitse. Kuten Salminen (2011, s. 3) toteaaakin, systemaattinen kirjallisuuskatsaus on tieteellinen menetelmä, jolla voidaan tiivistää tutkijoiden jo aiemmin julkaisemia tutkimustuloksia.

Näiden edellä esiin nostettujen syiden ja tekijöiden perusteella voidaankin perustellusti esittää, että tämän Pro gradu -tutkielman aihe on erittäin tärkeä ja tutkielma on perusteltua tehdä. Tämän tutkielman tarkoituksena onkin siis pyrkiä kokoamaan yhteen tätä erittäin vähän tutkittua, mutta hallinnon toiminnan kannalta, ja jopa yhteiskunnallisestikin, merkittävää aihetta. Tutkielman tavoitteena onkin syntetisoida aihetta, jotta hallinnon politisoituminen ilmiönä tulisi entistä tutummaksi sekä ilmiön riskejä, syitä ja seurauksia ymmärrettäisiin paremmin ja tulevaisuudessa aihetta olisi jopa helpompi lähestyä tutkimuskohteena.

Tämä tutkielma etenee siten, että tämän aiheeseen johdattelun jälkeen, luvussa kaksi, esitellään tutkielman teoreettinen viitekehys huomattavasti kattavammalla tavalla.

Luvussa käydään läpi niin politisoituminen teoriana ja sen eri aspektit, kuin myös hallinto-politiikka dikotomia teoriana. Luvussa kolme esitellään tarkemmin tutkielmassa käytetty metodi, systemaattinen kirjallisuuskatsaus. Lisäksi luvussa tullaan käymään yksityiskohtaisesti lävitse itse tutkielman tutkimusprosessi erittäin yksityiskohtaisella tavalla: kuinka tutkielman aineisto kerättiin, mitä rajoituksia tutkielmassa tarkemmin ottaen tehtiin ja muut tarkemmat tiedot tutkimusprosessista. Luku neljä on pyhitetty aineiston analyysille. Tässä luvussa tullaan käymään analyttisesti läpi aineisto tutkielman tutkimuskysymysten kautta. Tutkielman lopusta löytyvät lopulliset johtopäätökset ja aiheen yleinen pohdinta. Tässä viimeisessä luvussa tehdään yhteenvetoa aiheesta ja pohditaan ilmiötä yleisemmällä tasolla. Tutkielman lopusta löytyy liitteenä vielä systemaattisesti kerätyn aineiston analyysilomake, johon on koottu tutkimusaineisto, ja jota käytettiin apuna aineiston analysoinnissa ja johtopäätösten teossa.

## 2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

### 2.1 Poliitiikka-hallinto dikotomia

#### 2.1.1 Yleistä dikotomioista

Aiheen teoreettisen osan paremman ymmärtämisen takia, on tärkeää myös hieman avata dikotomioiden epistemologista luonnetta. Yleensä dikotomiat nähdään ristiriitaisina ja tapana erottaa toisistaan kaksi eksklusiivista ja vastakkaista asiaa (Rosser ja Mavrot 2017). Vaikka dikotomiat nähdäänkin siis ristiriitaisina ne olisi syytä nähdä enemmänkin käsitteellistävänä konstruktiona, joilla monesti esitetään jonkin asian ideaalityyppejä (Rutgers 2001). Dikotomiat tarjoavat käteviä bifurkaatioita, jotka auttavat ymmärtämään todellisuutta, mutta tarkemmassa tarkastelussa ne eivät välttämättä toimi Rutgersin (2001) mukaan.

Rutgers (2001) selittää, kuinka tiedon hankkimiseen tarvitaan dikotomioita, metaforia ja analogioita, sillä näiden epistemologinen funktio on osoittaa yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Demarkaation ja rajaamisen avulla on helpompi eristää ilmiö ja hankkia tietoa niistä. Dikotomiat jakavat todellisuuden kahteen osaan ja tarjoavat siitä äärimmäisiä eroavaisuuksia sekä yhtäläisyyksiä. Dikotomiat assosioidaan monesti mustavalkoisiin joko/tai tulkintoihin todellisuudesta, jolloin riskinä dikotomian toisen puolen laajentuminen loputtomiin (Jay 1981). Esimerkiksi päivän vastakohtia ovat kaikki asiat, jotka eivät jaa päivän ominaispiirteitä eli yön lisäksi vaikkapa kirjat, juusto, kirkon urut ynnä muut asiat (Rutgers 2001). Kun dikotomioita kohdellaan vastakohtina, se sulkee lisäksi pois helposti kaiken mitä on termien välissä, sen niin sanotun harmaan alueen. Vastakkaisuuksien suhde dikotomiassa on monesti siis huomattavasti kompleksisempi kuin tämä termejä helposti symmetrisesti vastakkain asetteleva malli saattaa antaa ymmärtää. Dikotomiat tulisikin nähdä ideaalityyppisinä konstruktiona, epistemologisina työkaluina, joiden tarkoitus on auttaa ymmärtämään jotain tiettyä ilmiötä (Rutgers 2001).

Dikotomian osapuolten suhde on siis huomattavasti kompleksisempi kuin mallin vastakkain asetteleva luonne antaa ymmärtää. Dikotomioista puhuttaessa onkin



kiinnitettävä huomiota enemmänkin ”luokkiin”, jolloin dikotomian relevanssi rajataankin johonkin tiettyyn alueeseen (Rutgers 2001). Tämän alueen määrittely voi kuitenkin olla Rutgersin mukaan erittäin haastavaa. Poliitiikka-hallinto dikotomiasta käsiteltäessä, jotkut tutkijat sijoittavatkin ilmiön eri osiin hallintoa tai jopa yhteiskuntaa (osaksi pelkästään täytöntöönpanevaa osaa, jotkut osaksi koko hallintoa). Dikotomiat siis luovat kahden konseptin välille suhteen, jossa osapuolet ovat vastakkaisia, mutta eivät kuitenkaan ristiriidassa toistensa kanssa. Dikotomian luoma vastakohtaisuus ei myöskään ole absoluuttinen, vaan osapuolet saavat sisältää yhtäläisyyksiä tai riippuvuussuhteita osapuolten välillä eivätkä poista mahdollisuutta kolmansien osapuolten olemassaololta (Rutgers 2001).

### 2.1.2 Poliitiikka-hallinto dikotomian historia

Tämän kokoisessa tutkimuksessa ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan käydä Pro Gradu -tutkielman teoriana käytettävän dikotomian koko historiaa ja teorian kehitysvaiheita yksityiskohtaisesti lävitse, koska pelkästään kyseisen asian asianmukainen esittely ja analyysi ansaitsisi ja vaatisi huomattavasti isomman foorumin itselleen, kuin tässä on mahdollista tarjota. Kuitenkin, jotta hallinnon ja politiikan välistä suhdetta olisi mahdollista ymmärtää paremmin, dikotomian kehityspolku tullaan esittelemään pääpiirteissään läpi. Historian parempi tunteminen, se kuinka tähän pisteeseen missä nyt ollaan, on päästy, auttaa ymmärtämään myös paremmin nykytilannetta. Tämä pätee monesti niin yhteiskunnallisiin tapahtumiin kuin myös tieteellisiin teorioihin.

Hallintoon ja johtamiseen liittyviä kirjallisia pohdintoja ja analyysseja löytyy jopa suhteellisen kaukaisesta historiasta. Mistäpä muualtakaan kuin antiikin Kreikasta on löydettävissä ensimmäisiä kirjoituksia hallintotoimintaan liittyen. Tutkimuksessaan Rutgers (1997) esittelee kattavasti tätä hallinnon tutkimuksen historiaa ja sitä, kuinka jopa Plato ja Aristoteles kirjoittivat hallintoon liittyviä analyysseja omana aikanaan. Plato käsitteli muun muassa kaupunkivaltion viranomaisten nimitysperiaatteita, koulutusta ja pätevyysvaatimuksia kirjoituksissaan. Aristoteles puolestaan pohti erilaisia hallintotyyppejä omissa teksteissään. Vaikka kreikkalaiset filosofit ovatkin vaikuttaneet voimakkaasti länsimaiseen yhteiskuntaan, hallinnollisiin käytäntöihin asti heidän vaikutuksensa ei yltänyt kovinkaan kattavasti.

Antiikin Rooma on puolestaan Rutgers:n (1997) mukaan jättänyt erittäin suuren vaikutuksen näihin hallinnollisiin käytäntöihin joihin kreikkalaiset filosofit eivät juurikaan vaikuttaneet. Suurin vaikuttava tekijä, joka voidaan johtaa antiikin Roomasta, on Rooman laki. Roomalaiset vaikuttivat voimakkaasti lisäksi hallinnollisiin käytäntöihin kehittämällä alueellista hallintoa ja hierarkkista organisaatorakennetta. Keskiaika ja renessanssi vaikuttivat myös voimakkaasti hallinnolliseen ajatteluun, koska silloin nousi kiinnostus hallinnollisiin toimiin ja hallinnolliseen ajatteluun. Juuret julkishallinnon diskurssille löytyvätkin tältä ajalta, sillä 1700-luvulla hallinnollinen organisaatio, julkiset viranomaiset ja heidän koulutuksensa nousivat tutkimisen ja reflektoinnin kohteeksi. Kaiken lisäksi valtiot alkoivat kerätä itselleen entistä enemmän tehtäviä poliittisten ja yhteiskunnallisten muutosten vuoksi, jolloin hallintokoneisto kasvoi, mikä puolestaan lisäsi entisestään kiinnostusta hallinnollisiin asioihin.

Julkishallinnon tehtävien monipuolistuessa ja monimutkaistuessa, viranhaltijoilta vaadittiin uudenlaisia taitoja. Tämä johti Rutgers:n (1997) mukaan kameralismin nousuun ensiksi Preussissa, sen jälkeen Saksassa ja Itävalta-Unkarissa. Kameralismi keskittyi voimakkaasti hallinnollisiin käytäntöihin ja maissa alettiin nimenomaisesti kouluttamaan hallintotyöntekijöitä. Aikansa johtavat kameralistiset ajattelijat, Von Seckendorff Saksassa ja Delamare Ranskassa keskittyivätkin Rutgers:n (1997) mukaan pääsääntöisesti puhtaisiin hallinnollisiin asioihin ja poliittiset asiat jätettiin selvästi näiden pohdintojen ulkopuolelle. Tämä johti varsinaisen hallintotyöntekijäkunnan kehittymiseen.

Tämän kehityskulun kanssa samanaikaisesti oman aikansa ajattelijat ja tutkivat pohtivat merkittävästi myös vallan jakamista hallinnossa. Monesti tämä vallan jakaminen esitetään vallan kolmijakona lainsäädöllisen, toimeenpanevan ja tuomiovaltaa pitävän elimen välillä. Vallan kolmijako-opin määritteli ensin Charles-Louis de Secondat eli tuttavallisemmin Montesquieu, mutta asiaa olivat sivunneet muutkin aikaisemmin. Rutgers (2000) nostaa esiin John Locken näistä Montesquieun edeltäjistä. Locke myös erotteli kolme valtaa pitävää tahoa, mutta Rutgers:n (2000) mukaan ei ole epätavallista päätellä, että Locke erotteli varsinaisesti vain kaksi tahoa: lainsäädännöllisen ja toimeenpanevan tahon. Näillä ajatuksilla oli suuresti vaikutusta tulevana vuosina siihen, kuinka valtioiden hallintojärjestelmät lopulta kehittyivät.

Varsinainen politiikka-hallinto dikotomia alkoi hiljalleen kehittyä näistä lyhyesti edellä esitellyistä ajatuksista. Manner-Eurooppa ja Yhdysvallat erottuvat erityisesti paikkoina, joissa dikotomiaa varsinaisesti pohdittiin ja tutkimusta aiheesta edistettiin pääsääntöisesti eniten. Monet hallinnon tutkimuksen historiaan perehtyneet tutkijat antavat kunnian alan ensimmäisistä varsinaisista ajatuksista amerikkalaiselle Woodrow Wilsonille (esimerkiksi Rutgers 1997; Montjoy ja Watson 1995; Alford, Hartley, Yates ja Hughes 2017). Wilson (1887) koki omana aikanaan politiikalla olleen liian suuri vaikutus hallintotoimintaan. Wilsonin aikaan poliitikkojen korruptio oli verrattain yleistä Yhdysvalloissa, mikä puolestaan teki hallintotoiminnasta tehotonta poliitikkojen yrittäessä voimakkaasti vaikuttaa viranhaltijoiden toimintaan (esimerkiksi O'Toole 1987). Yhdysvalloissa Wilson ja toinen merkittävästi aiheeseen vaikuttanut tutkija Goodnow (1900) kokivat siis, että hallinto on erotettava politiikasta sen takia, että hallintoa voidaan suojata politiikalta ja näin taata hallinnon parempi palvelu kansaa kohtaan. Atlantin toisella puolella Euroopassa, Max Weberillä oli 1900-luvun alkupuoliskolla samankaltaisia ajatuksia liittyen hallinnon ja politiikan suhteeseen. Weber (1998), toisin kuin tutkijat valtameren toisella puolella, ei ollut huolissaan politiikan negatiivisesta vaikutuksesta hallintoon vaan hän oli huolestunut hallinnon vaikutuksesta politiikkaan. Weber pelkäsi viranhaltijoiden dominoivan poliittisia päättäjiä korkeammalla teknisellä tietämyksellään hallinnollisista asioista ja täten ohjaavan julkishallintoa enemmän haluamaansa suuntaan. Hallinnon tutkijat olivat siis kummatkin huolissaan politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta, mutta eri puolilla maailmaa lähestyttiin asiaa eri näkökulmista. Vaikka varsinaisesti termiä dikotomia alettiinkin alan tutkimuksissa käyttää aktiivisesti vasta noin 1940-1950 -luvuilla (Svara 1999a), tässä on lyhykäisyydessään esiteltynä politiikka-hallinto dikotomian syntyminen tutkimusalana.

Tutkimusalan kehittymisen jälkeen, se on viimeisten vuosikymmenien aikana saanut aikaan huomattavasti keskustelua osakseen. Varsinkin toisen maailmansodan jälkeen dikotomiaa on kritisoitu voimakkaasti, mutta se on saanut taakseen myös intohimoisia puolustajia. Tätä debattia ja argumentteja dikotomian puolesta ja vastaan käydään läpi hieman myöhempanä.

### 2.1.3 Poliitiikka-hallinto dikotomian pääpiirteet

Demir ja Nyhan (2008) esittävät, että politiikka-hallinto dikotomian premissi löytyy ideasta, jonka mukaan viranhaltijakunta on jotenkin erillään politiikasta ja näiden kahden tahon välillä on hierarkkinen suhde. Poliitikassa on kyse toimintapolitiikkojen luomisesta, aktiviteeteistä, jotka sisältävät eksplisiittisiä arvovalintoja. Poliitiikka on prosessi, jossa erimielisyydet ja konfliktit ratkaistaan ja tämän prosessin tuloksena saadaan erilaisia lakeja, asetuksia ja toimintapolitiikkoja. Poliitiikan tarkoituksena on täten siis tarjota poliittista ohjausta hallinnolle. Hallinnon tehtävänä on puolestaan toimia instrumenttina, jonka tarkoitus on kääntää nämä politiikat tuloksiksi käyttämällä teknillistä osaamista. Hallinnon tarkoituksena onkin tarjota neutraalia kompetenssia politiikkaprosessiin. Dikotomia visioikin siis selkeän työnjaon ja auktoriteetin politiikan ja hallinnon välille.

Tämän teoreettisen mallin ymmärtämiseksi pitää nostaa esiin kaksi erillistä konstruktia: neutraali kompetenssi ja poliittinen ohjaus (Demir ja Nyhan 2008). Neutraali kompetenssi rakentuu kolmesta käsitteestä: asiantuntijuus, neutraliteetti ja hierarkia. Poliitiikka-hallinto dikotomiassa neutraali kompetenssi voidaan johtaa ajattelusta, että viranhaltijat osallistuvat politiikkaprosessiin tarjoamalla asiantuntemustaan samanaikaisesti pitämällä matalaa poliittista profiilia ja minimoimalla asiaankuulumattoman poliittisen vaikutuksensa kunnioittamalla hierarkkista hallinnollista rakennetta. Neutraalisuuden korostaminen on tärkeää, koska neutraliteetti minimoi viranhaltijoiden mahdollista yhdistämistä erilaisiin poliittisiin positioihin. Neutraliteetti vähentää mahdollista poliittisten edustajien vallan horjuttamista hallinnon sisällä välttämällä kilpailun luomista hallinnon ja politiikan välille toimintapolitiikkoja koskevissa asioissa. Lisäksi neutraliteetti pitää viranhaltijat erossa politiikan turbulenssista ja täten voidaan taata paremmin, että hallinnon päätökset rakentuvat rationaalisessa päätöksentekoprosessissa eivätkä päätökset perustu poliittisiin lehmänkauppoihin.

Poliittinen ohjaus puolestaan Demir:n ja Nyhan:n (2008) mukaan koostuu poliittisesta johtamisesta ja laillisuusvalvonnasta. Tämä konstruktio voidaan puolestaan johtaa siitä, että dikotomiassa vaaleilla valitut edustajat formuloivat ja selventävät kansan preferenssit ja välittävät nämä tiedot hallintoon. Leen (2001) mukaan poliittisen johdon

suorittama hallinnon laillisuusvalvonta on merkittävä yhdysside hallinnon ja politiikan välisissä suhteissa, koska valvontaan liittyvät aktiviteetit saavat poliitikot osallistumaan hallinnon päivittäisiin asioihin. Tämä lainsäätäjien käytös viranhaltijoita kohtaan, kun he käyttävät valvontaoikeuksiaan, voidaan siis nähdä poliittisten edustajien normatiivisten arvojen operationalisointina. Poliittinen johtaminen siis linkittää edustajat kansalaisiin, kun puolestaan hallinnon laillisuusvalvonta linkittää edustajat hallintoon.

Politiikka-hallinto dikotomia konseptina sisältää kolme merkitystä: analyyttisen, empiirisen ja normatiivisen (Rosser ja Mavrot 2017). Analyyttisestä perspektiivistä nähtynä dikotomia toimii ideaalityyppisenä tai mielekkäästi riittävänä abstraktiona termien suhteesta. Vertaamalla ideaali tyyppiä aitoon huomioon tietyssä kontekstissa, saadaan tulkittavissa oleva ymmärrys empiirisestä todellisuudesta (Weber 1998). Politiikka-hallinto dikotomia ideaalityyppisenä viittaa kahteen julkisen vallan perustehtävään: lakien luomiseen ja niiden toimeenpanemiseen (Rosser ja Mavrot 2017). Dikotomialla erotellaankin siis työnjako ja auktoriteetti poliittisen elimen ja viranhaltijakunnan välillä (Hansen ja Ejersbo 2002). Poliitiikan tehtävänä on määritellä lait ja asetukset, hallinnon tehtävänä on puolestaan soveltaa näitä lakeja ja asetuksia täsmällisesti, poliittisesti neutraalisti ja teknillisesti pätevästi (Demir ja Nyhan 2008). Ideaalityyppien ei ole tarkoitus olla empiirisesti tai normatiivisesti mallikelpoisia, vaan dikotomian analyyttinen merkitys eroaa empiirisestä merkityksestä samoin kuin sen normatiivisesta merkityksestä (Rosser ja Mavrot 2017). Normatiivisessa mielessä politiikan ja hallinnon erottaminen toisistaan voi tähdätä demokraattisesti valittujen poliittisten päätöksentekijöiden suojelemiseen politiikkaprosessissa teknillisesti osaavammalta viranhaltijakoneistolta tai vastavuoroisesti suojella tehokasta viranhaltijakuntaa poliittisilta kiistoilta (Overeem 2012, s.86).

#### 2.1.4 Politiikka-hallinto dikotomian erilaiset variaatiot

Politiikka-hallinto dikotomia on, kuten edellä osoitettu, huomattavan vanha teoreettinen kehitelmä, joten onkin luonnollista, että se on kehittynyt vuosien varrella eri suuntiin ja dikotomiasta on muodostunut erilaisia variaatioita. Nykyään yhteiskunta, politiikka ja hallintotoiminta ovat todella erilaisia kuin ne olivat vuosikymmeniä sitten, joten on luonnollista, että hallinnolliset teoriat kehittyvät ja mukautuvat ympäristön muutoksiin.

Politiikka-hallinto dikotomia on kuitenkin kestänyt koko tämän ajan suurin piirtein samanlaisessa muodossa.

Dunn ja Legge Jr. (2002) nostavat esiin kolme dikotomian erilaista variaatiota omassa tutkimuksessaan. Nämä variaatiot ovat ortodoksinen tai perinteinen malli, muokattu politiikka-hallinto dikotomia sekä kumppanuus-malli tai komplementaarinen-malli. Eri tutkijat käyttävät eri yhteyksissä eri nimityksiä näistä malleista, mutta niiden sisältö on suurilta osin samanlainen. Dunn:n ja Legge Jr.:n käyttämät nimitykset vaikuttavat kuitenkin olevan vakiintuneimmat kyseisille variaatioille. Perinteinen eli ortodoksinen malli on pääpiirteissään esitelty aikaisemmassa kappaleessa, jossa esiteltiin dikotomia yleisesti, joten ajan ja tilan säästämiseksi tässä työssä esitellään enää vain nämä kaksi muuta mallia. Dikotomiasta on kehittynyt myös muita malleja (esimerkiksi dikotomia-duaalisuus malli, Hansen ja Ejersbo 2002, Svava 1985), mutta ne eivät ole saaneet akateemisessa keskustelussa niin paljon huomiota kuin nämä Dunn:n ja Legge Jr.:n esittelemät mallit, joten on tarkoituksenmukaisinta keskittyä vain näihin variaatioihin.

#### 2.1.4.1 Muokattu politiikka-hallinto dikotomia

Muokatussa politiikka-hallinto dikotomiassa osapuolien rajat eivät ole niin tarkasti eroteltu kuin perinteisessä mallissa. Viranhaltijat legitiimisti osallistuvat toimintapolitiikkojen luomiseen ja suunnitteluun yhdessä poliitikkojen kanssa (Svava 1998). Perinteisen mallin mukaan viranhaltijoiden ja poliitikkojen tulisi pysytellä erossa toisten työtehtävistä ja täten taata hallinnon toimivuus. Perinteinen malli on kuitenkin käytännön hallintotoiminnassa monesti aivan liian jäykkä eikä toteudu käytännössä (Dunn ja Legge Jr. 2002). Tässä mallissa viranhaltijoilla on siis aktiivinen rooli toimintapolitiikkojen luomisessa, mutta poliittisilla toimijoilla ei kuitenkaan ole roolia hallinnollisissa toiminnoissa (Montjoy ja Watson 1995). Muokattu dikotomia onkin hyvin pitkälti samanlainen kuin perinteinen dikotomia, mutta vain osittain. Se pätee politiikan ja hallinnon välillä, mutta ei toimintapolitiikkojen ja hallinnon välillä (Dunn ja Legge Jr. 2002). Käytännön tasolla, Dunn:n ja Legge Jr.:n mukaan, muokattu dikotomia malli antaa hallinnolle luvan johtaa toimintapolitiikkojen luomista, vaikka poliittisia toimijoita olisikin mukana kyseisissä prosesseissa, mutta poliitikot eivät saisi osallistua näiden toimintapolitiikkojen implementointiin eivätkä he myöskään saisi osallistua yleisiin hallinnon käytäntöihin.

Svaran (1985) mukaan viranhaltijat osallistuvat aktiivisesti toimintapolitiikkojen luomiseen ja tässä tilanteessa heillä onkin huomattavan suuret mahdollisuudet vaikuttaa näihin erilaisiin projekteihin ja ohjelmiin. Viranhaltijat voivat muokata niiden muotoilua sekä sisältöä. Heidän on mahdollista vaikuttaa näihin asioihin niin suunnitteluvaiheessa kuin myös implementoinnissa. Viranhaltijat tekevät aloitteita, laativat budjetteja ja muun muassa valitsevat tavat, joilla projektit ja ohjelmat toteutetaan. Hallinnolla on siis paljon työtehtäviä, joihin liittyy politiikkaa Svaran mukaan sekä huomattava määrä osaamista ja resursseja, joilla he voivat ohjata politiikkaa hallinnosta käsin pysymällä näennäisesti etäällä siitä ja pitämällä kiinni omasta itsenäisyydestään.

Muokattu malli ei pelkästään tarkoita, että hallinto vaikuttaisi pelkästään politiikkaan. Muokatussa mallissa myös politiikka voi vaikuttaa hallintoon. Svava (1985) esittelee, kuinka julkishallinnon poliittinen puoli voi voimakkaastikin puuttua hallinnon tekemisiin. Hallinnon rekrytointeihin tai kilpailutuksiin on mahdollista vaikuttaa poliittisella painostuksella, kuten myös erilaisiin viranhaltijapäätöksiin. Malli ei tarkoita äärimmäistä puuttumista tai mikromanagerointia, mutta korostaa politiikan ensisijaisuutta hallintoon nähden ja hallinnon valvontaa.

Muokatussa mallissa politiikka ja hallinto vaikuttavat toiseen samalla kuin osapuolten roolit ovat selvästi määriteltynä. Politiikka ja hallinto eivät tee yhteistyötä, vaan intruusio toisen sfääriin on yksipuolista.

#### 2.1.4.2 Kumppanuus-malli

Politiikka-hallinto dikotomian kumppanuus-malli eli komplementaarinen-malli keskittyy politiikan ja hallinnon keskinäiseen yhteyteen ja riippuvuussuhteisiin. Dunn ja Legge Jr. (2002) kuvailevat tätä mallia siten, että politiikan ja hallinnon välillä ei ole varsinaisia raja-aitoja vaan viranhaltijat osallistuvat aktiivisesti omalla toiminnallaan toimintapolitiikkojen suunnitteluun ja luomiseen samalla kuin vaaleilla valitut edustajat puolestaan osallistuvat hallintotoimintaan olemalla mukana implementoimassa erilaisia toimintapolitiikkoja ja toteuttamassa erilaisia projekteja. Politiikalla ja hallinnolla onkin siis erittäin suuri vaikutus hallintoon ja hallinnolla vastavuoroisesti politiikkaan.

Politiikka ja hallinto mallin nimen mukaisesti luovat kumppanuuden, jonka tehtävänä yhdessä johtaa julkishallintoa. Kummallakin osapuolella on omat selvät tehtävänsä, joita he tekevät, mutta politiikka ja hallinto ovat voimakkaasti sekoittuneet toisiinsa. Svara (1999a) korostaa, kuinka tässä mallissa, politiikka ja hallinto ovat voimakkaassa riippuvuussuhteessa ja vastavuoroista vaikuttamista tapahtuu osapuolten välillä huomattavasti, mutta samalla politiikalla ja hallinnolla on kuitenkin omat selvät roolinsa ja työtehtävänsä sekä politiikka loppujen lopuksi ohjaa hallinnon toimintaa kaikesta vuorovaikuttamisesta huolimatta. Mallin tavoitteena onkin se, että yhdessä toimimalla tällä tavalla julkishallinto, politiikka ja hallinto yhdessä, toimii paremmin (Svara 2001).

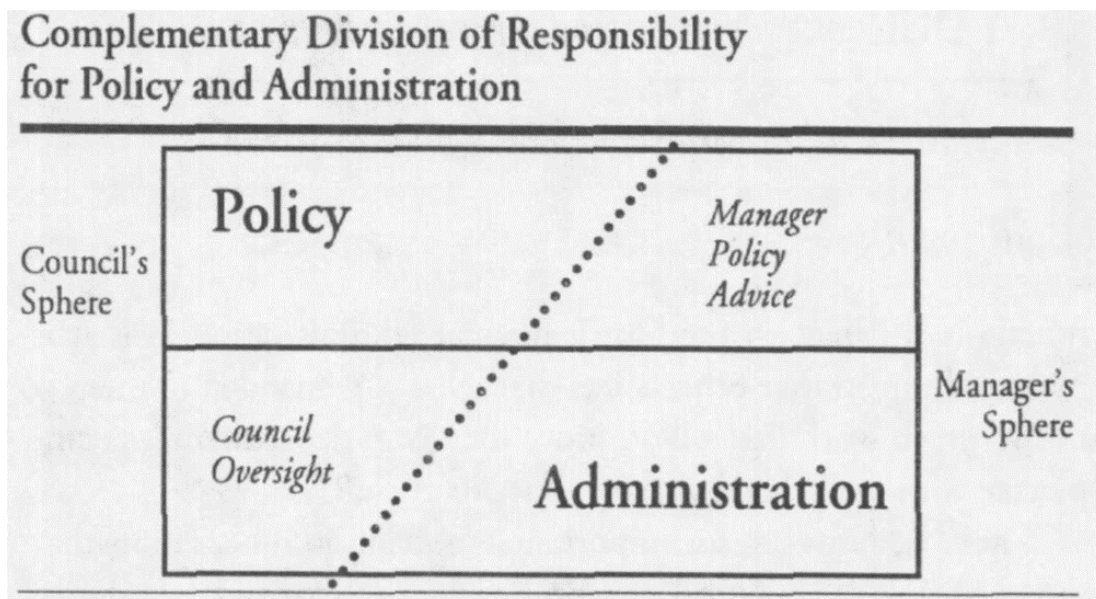
Svaran (1999a) mukaan komplementaarisessa mallissa politiikka ja hallinto ovat toisistaan keskinäisesti riippuvaisia osapuolia, joiden välillä on kattavaa vuorovaikutusta. Politiikalla ja hallinnolla on myös selvät omat roolinsa, jotka ovat jonkin verran päällekkäisiä. Politiikalla on myös komplementaarisuudesta huolimatta valta-asema hallintoon nähden ja hallinto on politiikan käskynalainen taho, vaikka molemmat tahot omaavat toisiinsa nähden jopa merkittävää vaikutusvaltaa. Perinteisen mallin mukainen eristyksissä oleva ja autonominen viranhaltijahallinto voi helposti siirtyä politiikasta riippuvaisesta instrumentista kontrolloivaksi voimaksi, pitkälti eristyneisyytensä vuoksi. Komplementaarisessa mallissa viranhaltijoiden ja vaaleilla valittujen edustajien vuorovaikutus on erittäin mittavaa ja osapuolten välinen rajapinta niin läheinen, että viranhaltijoiden käytös väistämättä vaikuttaa poliittiseen prosessiin ja poliitikkojen toiminta hallintotoimintaan.

Svaran (1998) mukaan tämä malli näkee, että julkishallinnossa on oltava komplementaarinen ja yhteistyöhön painottuva suhde politiikan ja hallinnon välillä, jossa korostuu tilivelvollisuus ja ammattimaisuus. Perinteinen dikotomia malli rakentaa muurin osapuolten välille, jota ei saisi ylittää eikä täten toimi käytännön hallintotoiminnassa. Viranhaltijoiden tulisi tukea vaaleilla valittujen edustajien päätöksiä ja poliitikkojen puolestaan tulisi vastavuoroisesti tukea viranhaltijoiden edustamaa ammattimaista hallintoa. Komplementaarinen suhde implikoi selvästi rajattuja eri osia hallinnon sisällä, mutta korostaa näiden osien yhteistyötä.

Yhdysvalloissa varsinkin paikallishallinto on pitkälti rakentunut tämän mallin mukaan silloin, kun kuntaa ei johda pormestari (Svara 1998). Alla olevassa kuvassa onkin



selvennetty visuaalisesti valtuuston ja kunnanjohtajan vastuuta toimintapoliittikkojen suhteen kumppanuus-mallin mukaisesti amerikkalaisessa kontekstissa.



Kuva 1. Hallinnon ja politiikan komplementaarinen vastuusuhte (Svara 1998).

Svaran (1999b) mukaan vaaleilla valittujen edustajien ja viranhaltijoiden suhde onkin parhaiten ymmärrettävissä juuri komplementaarisena. Tässä vuorovaikutusmallissa viranhaltijat kunnioittavat vaaleilla valittujen edustajien kontrollia samalla kun politiikan ja hallinnon välillä vallitsee keskinäisriippuvainen suhde sekä vastavuoroinen vaikutus näiden tahojen välillä. Poliitikalla ja hallinnolla on myös selkeästi erilaiset, mutta hieman päällekkäiset roolit.

Komplementaarinen suhde korostaa samanaikaisesti poliittista kontrollia ja hallinnon itsenäisyyttä. Alla olevaan kuvaan on visuaalisesti selvennetty tätä komplementaarisen mallin mukaista suhdetta politiikan ja hallinnon välillä.



\*Vastavuoroisia arvoja, jotka vahvistavat toisen positioita

Kuva 2. Vuorovaikutus poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä (Svara 2001).

Komplementaarisuus tarkoittaa sitä, että politiikka ja hallinto ovat toisistaan erilliset osat, mutta toimivat yhdessä toisiaan tukien tavoitteenaan tarjota hyvää hallintoa kansalaisille (Svara 2001).

#### 2.1.5 Politiikka-hallinto dikotomian kritiikki ja puolustus

Politiikka-hallinto dikotomia on tarjonnut viimeisen vuosisadan aikana erittäin mielenkiintoisen tutkimuksen ja väittelyn kohteen hallinnon tutkijoille. Dikotomia onkin useampaan kertaan vuosien varrella monen eri akateemikon mukaan onnistuttu osoittamaan vääräksi ja todistettu toimivaksi, siihen on useaan kertaan palattu ja sitä on moneen kertaan muokattu, silti konseptina politiikka-hallinto dikotomia on kestänyt niin akateemisessa keskustelussa kuin myös käytännön hallinnon toimijoiden keskuudessa (Lee 2001).

Dikotomiaa on kritisoitu melkein pä siitä ajasta alkaen, kun akateemisessa keskustelussa alettiin varsinaisesti pohtimaan koko hallinnon ja politiikan suhdetta. Yksi tunnetuimmista ja vaikutusvaltaisimmista aiheen tutkijoista Dwight Waldo (1946) kritisoi hallinnon ja politiikan erottamista ja tätä dikotomiaa, koska kaikki hallinnon tekemiset ovat jollain tavalla poliittisia, joten on turha erikseen eritellä politiikkaa ja

hallintoa. Waldon vaikutusvaltaa ei voi millään tavalla väheksyä aihepiirin tutkimuksessa. Waldo oli tunnetuin ja yksi ensimmäisistä dikotomian tutkijoista, joiden voimakkaan kritiikin takia dikotomian merkitys akateemisessa maailmassa tuhoutui muutaman vuosikymmenen ajaksi (Rosenbloom 2008). Waldon kritiikki pitkälti loi pohjan muiden tutkijoiden kritiikille. Overeem (2005) esittääkin, että konsensus kritiikin esittäjillä tuntuukin olevan se, että on mahdotonta tehdä minkäänlaista institutionaalista erotusta politiikan, menettelytapojen ja hallinnon välille.

Politiikka-hallinto dikotomiaa on kritisoitu myös siitä, että se on niin ympäripyöreä malli, että sillä on mahdollista vain ja ainoastaan pelkistetyesti esittää teorian pääpiirteitä eikä se selitä millään tavalla merkittäviä yksityiskohtia politiikan ja hallinnon välisestä vuorovaikutuksesta, dynamiikasta tai sen rakentumisesta (Frederickson, Smith, Larimer ja Licari 2016, s.18). Esimerkiksi johtavien viranhaltijoiden on oltava nykyään entistä enemmän yrittäjähenkisempiä ja strategisempia, joten viranhaltijoiden edellytetään tietyn tyyppistä politiikassa mukana olemista ja poliittista kyvykkyyttä (Hartley, Alford, Hughes ja Yates 2015). Johtavien viranhaltijoiden tehokkuus onkin teoreettisissa tutkimuksissa todettu olevan yhteyksissä poliittiseen neuvokkuuteen Hartleyn ja kumppanien (2015) mukaan. Se tosiseikka, että viranhaltijoilta siis edellytetään poliittisuutta ja poliittisia taitoja on ristiriidassa dikotomian kanssa, koska viranhaltijoiden odotetaan olevan poliittisesti täysin neutraaleja samalla kuin heiltä vaaditaan poliittisia taitoja.

Koven (1992) osoitti puolestaan omassa tutkimuksessaan, kuinka hallintoon kohdistuu voimakasta poliittista painetta, vaikka hallintojärjestelmä olisikin rakennettu siten, että se sisältää erilaisia suojausmekanismeja, joiden tarkoitus on turvata viranhaltijoiden neutraalisuutta ja suojella heitä erilaisilta poliittisilta vaikutteilta. Viranhaltijoihin ja heidän päätöksentekoonsa pyritään vaikuttamaan niin ennen päätöksien tekemistä kuin myös päätöksien jälkeen, jolloin poliitikkojen tarkoituksena on saada viranhaltijat muuttamaan jo tekemiään päätöksiään.

Skelleyn (2008) mukaan politiikka ja hallinto ovatkin erottamattomasti yhteydessä toisiinsa monin eri tavoin. Hallinnollisilla toimilla on ensinnäkin poliittisia seurauksia. Lisäksi viranhaltijat tekevät konkreettisia toimintapolitiikkaan liittyviä aloitteita ja muokkaavat poliitikkojen tekemiä aloitteita. Viranhaltijat eivät ole Skelleyn mukaan

myöskään poliittisesti neutraaleja ja lainsäätäjät sekaantuvat hallinnollisiin prosesseihin. Koko dikotomian kritiikki voidaankin siis tiivistää siten, että politiikka ja hallinto ovat niin voimakkaasti kietoutuneet toisiinsa ja ne vaikuttavat toisiinsa erittäin monella tavalla, joten niiden erottaminen ei ole tarkoituksenmukaista.

Tästä voimakkaasta dikotomian kritiikistä huolimatta useat akateemikot ovat kuitenkin puolustaneet tätä politiikan ja hallinnon erottamista tällä tavalla. Esimerkiksi O'Toole (1987) puolustaa dikotomiaa sillä perusteella, että sen ei ole tarkoituksaan kliinisesti erotella julkishallintoa kahteen vastakkaiseen ja toisistaan täysin erossa olevaan osaan, koska ne sekoittuvat ja vaikuttavat toisiinsa niin monin eri tavoin. Kun vertaillaan dikotomian kritiikkiä ja puolustusta toisiinsa tämä asia nousee monesti esille. Poliitiikka-hallinto dikotomian kritisoijat monesti puhuvat eri asioista kuin dikotomian puolustajat, he määrittelevät julkishallinnon aspektit eri tavalla ja heillä on eri näkemys dikotomian tarkoituksesta ja funktiosta (Overeem 2006).

Overeem (2006) puolustaa dikotomia esittämällä, että se pitää nähdä enemmänkin valtio-oikeudellisena doktriinina, joka voidaan johtaa vallan jakamisen opeista. Opit eivät kiellä tarvetta tai olemassaoloa osapuolien väliseltä vuorovaikutukselta, päällekkäisyyksiltä tai yhteistyöltä. Näiden doktriinien on oltava realistisia ja jos empiiriset tutkimukset osoittavat, että käytännön tasolla hallintotoiminta ei kaikkialla täydellisesti noudata dikotomiaa, se ei osoita dikotomiaa turhaksi tai tee siitä väärää. Poliitiikka-hallinto dikotomian ei tarvitse olla täysin tyhjentävä ja sen pääasiallinen tarkoitus onkin suojella politiikkaa ja hallintoa vastavuoroiselta negatiiviselta vaikutukselta ja näin taata julkishallinnon toimivuus.

Monesti Overeem:n (2005) mukaan politiikka-hallinto dikotomian kritiikki johtuu pitkälti dikotomian uudelleenkonseptoinnista. Poliitiikka käsitettä on laajennettu koskemaan myös toimintaperiaatteita/toimintapolitiikkaa (policy), mutta silti dikotomiaa kutsutaan edelleen politiikka-hallinto dikotomiaksi. Monesti policy-termiä käytetään tutkijoiden keskuudessa synonyyminä politiikan kanssa dikotomian kritisoijien toimesta. Viranhaltijat aktiivisesti osallistuvat erilaisten toimintapolitiikkojen luomiseen, joten on selvää, että tällöin dikotomia ei tietenkään päde ja Overeem:n mukaan dikotomian kritisoijat kritisoivatkin dikotomiaa, koska he ovat sekoittaneet nämä termit. Overeem korostaa kuitenkin, että ei ole tarpeellista

kritisoida tätä termien sekoittamista, vaan siitä on myös hyötyä. Vaikka termien sekoittaminen tekee dikotomiasta huomattavasti sekavamman, se samanaikaisesti kuitenkin selventää politiikan ja hallinnon välistä harmaata aluetta ja tätä kautta on helpompi myös identifioida alueet, jotka ovat selvästi poliittisia ja selvästi hallinnollisia. Tätä harmaata aluetta politiikan ja hallinnon välissä, jossa selvät roolit politiikan ja hallinnon välillä sekoittuvat on tutkittu myös huomattavasti (esimerkiksi Alford, Hartley, Yates ja Hughes 2017). Tämän harmaan alueen tai vyöhykkeen, kuten Alford ja kumppanit (2017) sitä kutsuvatkin, olemassaolo ei ole indikaattori dikotomian tarpeettomuudesta tai kiistä dikotomian olemassaoloa.

Dikotomian tarkoitus on pitää hallinto erossa politiikan myllerryksestä, koska silloin kummankin osapuolen toiminta on tehokkaampaa (Overeem 2005). Viranhaltijat eivät voi eivätkä edes saisi olla erossa toimintapoliittikkojen luomisesta ja näihin olennaisesti liittyvistä asioista, mutta heidän tulisi olla erossa politiikkaan liittyvistä asioista. Viranhaltijahallinto onkin keskeisessä osassa toimintapoliittikkojen luomisessa, mutta se ei tee hallinnosta kuitenkaan poliittista. Viranhaltijoiden poliittinen neutraalisuus mahdollistaa tämän edellä mainitun asian. Toimivan julkishallinnon yhtenä peruspilarina voidaankin ehdottomasti pitää viranhaltijoiden neutraalisuutta ja tätä neutraalisuutta on puolestaan vaikea tukea ilman dikotomiaa (Overeem 2005).

Politiikka-hallinto dikotomia on tärkeä normatiivinen standardi käytännön hallintotyössä eikä sen olekaan tarkoitus kuvata oikeaa hallintotyötä eksaktisti (Montjoy ja Watson 1995). Tällä dikotomialla on kuitenkin merkittävä vaikutus myös käytännön hallintotyöhön, koska monesti viranhaltijat korostavat omaa neutraliteettiaan suojellakseen omaa ja hallinnon autonomisuutta poliittisilta intruusioilta (Demir ja Nyhan 2008). Dikotomia legitimisoi hallintoa ylläpitämällä ideaa siitä, että se olisi vain ja ainoastaan neutraali osa julkishallinnon kokonaisuutta ilman minkäänlaista sekaantumista politiikkaan (McSwite 1997)

Tarvitsemmekin dikotomioita, kuten politiikka-hallinto ymmärtääksemme mitä julkishallinto oikeasti on. Dikotomia tulisikin nähdä ideaalityyppisenä konstruktiona, jonka avulla pyritään ymmärtämään todellisuutta paremmin. Tällaisina ne eivät kuvasta oikeita asioita täydellisesti tai välttämättä edes haluttuja ilmiöitä kokonaisvaltaisesti (Rutgers 1997).

## 2.2 Politisoituminen

### 2.2.1 Yleistä politisoitumisesta

Tutkielman kannalta on myös erittäin tärkeää ymmärtää mitä politisoitumisella ylipäättään tarkoitetaan. Terminä politisoituminen on erittäin monitulkintainen, joka on mahdollista ymmärtää monella eri tavalla ja termi monesti sijoittuu edellä esiteltyyn politiikan ja hallinnon hieman sekavalta tuntuvaan ja vaikeasti määriteltävään välimaastoon. Termin monitulkintaisuutta lisää entisestään se, että sitä voidaan käyttää eri yhteyksissä eri merkityksissä. Hallinnon politisoitumisesta puhuttaessa sekavuutta saattaa lisätä kaiken lisäksi vielä sekin seikka, että vaikka hallintojärjestelmät eri maissa voivat ollakin suhteellisen samanlaiset, viranhaltijoiden ja poliitikkojen suhde voi vaihdella suurestikin maiden välillä. Ilmiön tutkimista ja tunnistettavuuden ongelmia voi lisätä myös jopa se, kuinka viranhaltijat määritellään, koska viranhaltijoiden työnkuvat ja alat vaihtelevat suurestikin maittain. Tällöin totta kai viranhaltijoiden politisoituminen vaikuttaa ja näkyy eri tavoilla eri konteksteissa.

Politisoitumista esiintyy niin hallinnossa kuin myös muualla yhteiskunnassa, joten esimerkiksi Bauer ja Ege (2012) määrittelevät julkishallintoon liittyvän politisoitumisen byrokraattiseksi politisoitumiseksi. Tämän byrokraattisen politisoitumisen he puolestaan määrittelevät siten että, byrokraattinen neutraliteetti korvataan poliittisilla harkinnoilla henkilöstöhallintoon liittyvissä asioissa ja viranhaltijoiden päivittäisessä käytöksessä. Nämä määritelmät puolestaan voidaan operationalisoida käyttämällä konsepteja suora tai formaali politisoituminen ja professionaalinen politisoituminen. Julkishallintoon liittyvä politisoituminen monesti jaotellaan juuri näihin kahteen pääosa-alueeseen, mutta näitä osa-alueita saatetaan kuitenkin kutsua joskus eri nimityksillä. Joskus hallinnon politisoituminen saatetaan jaotella muillakin tavoilla, mutta konsensus akateemisessa maailmassa on juuri tämä jaottelu, joten tästä syystä sitä käytetään myös tässä tutkielmassa myöhempanä.

Politisoituminen on riippuvainen erilaisista tekijöistä, kuten esimerkiksi perustuslaista ja hallinnollisista käytännöistä sekä kulttuurista, joten erilaisia variaatioita politisoitumisesta on huomattavan paljon (Hustedt ja Salomonsen 2014).

Politisoituminen voikin olla täysin avointa ja esillä, kaikkien nähtävillä tai piilossa ja epävirallisempaa, ja täten huomattavasti vaikeammin todettavissa (Öhberg, Christiansen ja Niklasson 2017).

Politisoituminen monesti määritellään eri tavoin erilaisissa hallintokulttuureissa. Joissain paikoissa poliittiseksi toiminnaksi voidaan määritellä asioita, mitä toisaalla ei kuitenkaan määriteltäisi poliittiseksi toiminnaksi. Eri hallintokulttuureissa määritellään eri työtehtäviä tekeviä ammattikuntia viranhaltijoiksi, joka entisestään lisää hankaluutta eri hallintokulttuurien vertailun välillä. Esimerkiksi Ranskassa Roubanin (2003, s.310) mukaan opettajat ovat viranhaltijoita, mutta Isossa-Britanniassa ei.

Yleinen väite julkishallinnosta nykyään on kuitenkin se, että hallinto olisi entistä politisoituneempaa, mutta näissä yhteyksissä ei kuitenkaan määritellä sitä, mitä politisoitumisella oikein tarkoitetaan (Peters ja Pierre 2004, s. 1). Peters ja Pierre (2004, s. 2-4) itse määrittelevät politisoitumisen meriittien korvaamisena poliittisilla kriteereillä henkilöstön valinnassa, pitämisessä, ylentämisessä, palkitsemisessa ja rankaisemisessa julkishallinnon sisällä. Peters ja Pierre itsekin myöntävät tämän määrittelyn olevan erittäin laaja ja tarvitsevan huomattavasti tarkennusta. Ensinnäkin melkein kaikissa julkishallinnon tehtävissä on jollain tasolla mukana politiikkaa, koskien myös henkilöstöratkaisuja hallinnon sisällä. Hallituksilla onkin oikeus valita hallinnon sisälle viranhaltijoita, jotka toimivat jollain tavalla poliittisesti. Monesti tämänlaisia viranhaltijoita kutsutaankin vähemmän yllättävästi poliittisiksi viranhaltijoiksi. Politisoitumisella tarkoitetaan sitä, että poliittiset toimijat ovat ylittäneet rajan hyväksyttävän käytöksen suhteen puhuttaessa hallintoon liittyvästä henkilöstöpolitiikasta. Toiseksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että poliittisten kriteerien luonne voi vaihdella. Monesti politisoitumisesta puhuttaessa ajatellaan politisoitumisen liittyvän tiettyyn puolueeseen tai hallitukseen, mutta se voi liittyä myös johonkin poliittiseen ohjelmaan tai tyyliin. Peters ja Pierre nostavat esimerkkinä esiin Margaret Thatcherin hallituksen Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa viranhaltijat olivat politisoituneet tällä tavalla eivätkä olleet lojaaleja konservatiivipuolueelle, joka oli vallassa. Kolmanneksi tapa, jolla poliittisia kriteerejä käytetään, on tärkeää ottaa huomioon. Johtavia viranhaltijoita valittaessa poliittiset kriteerit rekrytointiprosessissa eivät ole niin haitallisia hallinnon kannalta kuin, jos poliittisia kriteerejä käytettäisiin hallinnon kaikilla tasoilla. Lisäksi, jos fokus on toimintapolitiikkojen onnistuneessa

toteuttamisessa eikä uskollisuudessa tiettyä puoluetta kohtaan, politisoituminen ei ole niin haitallista hallinnon toiminnan kannalta. Neljänneksi politisoitumisella voidaan tarkoittaa tilanteita, joissa viranhaltijat ottavat vastuulleen työtehtäviä, joita formaalisesti pidetään poliittisina. Poliittiset toimijat, kuten parlamentti tai ministerit, voivat vaatia viranhaltijaa ottamaan vastaan nämä tehtävät ja viranhaltija voi tällöin tuntea olevansa pakotettu ottamaan tämän tyypiset työtehtävät vastaan ja toimimaan poliittisesti. Viidenneksi lisääntynyt politisoituminen tiettyä puoluetta kohtaan voi implikoida politisoitumisen vähenemistä muilla tavoin. Viranhaltijat voivat olla erittäinkin tiiviissä yhteydessä erilaisiin toimijoihin julkishallinnon ulkopuolella, esimerkiksi erilaiset eturyhmät tai yksityiset yritykset pyrkivät voimakkaastikin vaikuttamaan hallinnon toimintaan. Viranhaltijan ollessa lojaali politiikkaa kohtaan, on epätodennäköistä, että nämä intressiryhmät olisivat yhtä vaikutusvaltaisia. Lopuksi politisoituminen mahdollisesti lisää viranhaltijoiden responsiivisuutta vaaleilla valittuja edustajia kohtaan mikä puolestaan tekee julkishallinnosta enemmän kansan tahtoa vastaavan.

Rouban (2003, s. 310) puolestaan esittelee kolme tapaa, joihin viranhaltijoiden politisoitumisella voidaan viitata. Nämä ovat viranhaltijoiden osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon, virkanimityksiin vaikuttaminen poliittisin perustein ja viranhaltijoiden poliittinen toiminta. Roubanin jaottelussa professionaalinen politisoituminen on siis jaettu kahteen eri osaan. Nämä erilaiset politisoitumisen tavat voivat esiintyä hallinnossa yksin tai yhdessä. Roubanin (2003, s. 310-311) mukaan politisoituminen voi tapahtua monesta eri syystä, se voi tapahtua vapaaehtoisesti tai olla hallintojärjestelmästä, systeemistä johtuvaa. Viranhaltijoiden politisoituminen voi tietyissä tapauksissa olla jopa toivottavaa, koska se mahdollisesti tekee hallinnosta demokraattisempaa.

Politisoitumiseen liittyvä keskeinen dilemma on se, kuinka tasapainolla hallinnon neutraalin asiantuntijuuden ja poliittisen responsiivisuuden välillä (Hustedt & Salomonsen 2014). Viranhaltijoiden poliittinen neutraalisuus tarkoittaakin, että viranhaltijoilla on kapasiteetti antaa lojaalia palvelua eri puolueille, jotka ovat vuorostaan vallassa (Mulgan 1998). Viranhaltijoiden tulisikin vältellä avointa poliittisuutta, koska se voi vaarantaa uskottavuuden palvella erilaisia hallituskokoonpanoja tulevaisuudessa (Mulgan 1998). Bersch, Praça ja Taylor (2017)



nostavat kuitenkin sen seikan esiin, että silloin kun viranhaltijoiden urakehityksen edellytyksenä on poliittinen toiminta, heidän neutraalisuutensa kärsii, koska tällöin viranhaltijoiden on politisoiduttava.

Poliitikot yrittävät myös käyttää tätä viranhaltijoiden neutraalisuutta omien etujensa ajamiseen. Yleisesti poliitikkoja pidetään vähemmän uskottavampina sekä vähemmän objektiivisempina kuin viranhaltijoita, joten poliitikot tietyissä tapauksissa tavallaan niin sanotusti saattavat ratsastaa tällä viranhaltijoiden neutraalilla maineella ajaakseen omia poliittisia tarkoitusperiään (Mulgan 2007). Mulgan (2007) esittääkin, että hallitukset monesti haluavat todisteita, jotka tukevat heidän poliittisia asemiaan ja mielipiteitään. Totuutta pyritään vaimentamaan vääristämällä tietoa ja politisoimalla erilaisia faktuaalisia elementtejä, jotta luodaan vallitsevasta tilanteesta toivottu vaikutelma. Tämänlainen viranhaltijoiden tuottaman tiedon ja ohjeiden politisoituminen, hallinnon neutraliteetin heikentäminen, huonontaa hallinnon laatua, koska poliitikoille ei enää pahimmassa tapauksessa välttämättä edes anneta oikeaa tietoa, vaan heille annetaan vain poliittisesti hyväksyttäviä neuvoja. Neutraliteetin heikentäminen vaikuttaa myös hallinnon ulkopuolella, koska se vähentää myös kansan luottamusta hallintoa kohtaan.

Peters ja Pierre (2004, s. 4-6) esittävät, että ei ole olemassa yhtä tapaa politisoida ja, että on olemassa useita politisoitumisen kohteita. Ensinnäkin politisoitumisen kohteista puhuttaessa yleensä puhutaan julkishallinnon työntekijöistä. Oletuksena on, että paras tapa saada kontrolli hallinnosta on omata kapasiteetti nimittää lojaaleja viranhaltijoita asemiin, josta voidaan vaikuttaa hallintoon. Vallassa oleville poliitikoille lojaalien viranhaltijoiden nimittäminen ei välttämättä ole tarpeellista, jos virassa olevien viranhaltijoiden käytökseen pystytään vaikuttamaan. Myös viranhaltijoiden asenteisiin ja kulttuurin voidaan yrittää vaikuttaa. Poliitikot voivat vaikuttaa julkishallinnossa työskentelevien ihmisten lisäksi myös erilaisiin hallinnon rakenteisiin. Poliitikot voivat luoda erilaisia uusia hallinnollisia orgaaneja, jotka siirtävät valtaa pois viranhaltijoilta. Hieman samantapainen ratkaisu kuin rakenteisiin vaikuttaminen, on muuttaa päätöksenteon paikkaa. Esimerkiksi tietyissä tapauksissa voidaan pyrkiä siirtämään päätöksenteko jäsenvaltiolta Euroopan unionille, koska siellä voi olla helpompi saada omalle puolueelle hyväksyttävämpi poliittinen ratkaisu tätä kautta. Viimeisenä poliitikot voivat yrittää politisoida viranhaltijoita, jotta he voisivat muuttaa tiettyjä

toimintapoliitikkoja. Viranhaltijoilla voi olla hallinnon sisällä tietyt, syvälle juurtuneet tavat toimia, joita poliitikot kokevat tarpeelliseksi muuttaa. Peters ja Pierre (2004, s. 6) korostavatkin, että poliitikoilla on monia tapoja politisoida hallintoa, joten huomiota ei tulisi niin voimakkaasti kiinnittää pelkkiin virkanimityksiin. Näillä erittäin lyhyesti esitetyillä muilla strategioilla on mahdollista vaikuttaa viranhaltijakunnan toimintaan huomaamattomammin kuin virkanimityksillä, jotka monesti kiinnittävät paljon huomiota muun muassa mediassa ja saattavat aiheuttaa erilaisia poliittisia kiistoja.

Hallinnon politisoituminen voi joissain tapauksissa myös levitä varsinaisen julkishallinnon ulkopuolelle. Valtio omistaa tai muuten kontrolloi erilaisia yrityksiä, jotka voivat mahdollisesti politisoitua (Rouban 2003, s. 310). Politisoituminen on Broekeman (2016) mukaan mahdollista määritellä myös lisääntyneenä poliittisena huomiona. Kun politisoituminen määritellään näin, määritelmästä usein unohtuu ristiriitaisuus, joka on usein läsnä politiikassa. Asia kuitenkin politisoituu, kun siitä tulee poliittinen konflikti. Politisoituminen voikin tapahtua myös formaalien poliittisten instituutioiden ulkopuolella. Politisoituminen tällaisissa tapauksissa johtuu tulkintojen erilaisuudesta. Osapuolilla voi olla erilainen käsitys siitä mitä on tapahtunut, mitkä ovat perimmäiset syyt ilmiön takana, ketkä ovat vastuussa ja tilivelvollisia tapahtumasta, ja mitä siitä pitäisi lopulta oppia.

Vaikka hallinnon politisoitumista onkin käsitelty monipuolisesti akateemisessa kirjallisuudessa, yleisimmin termi jaotellaan siis kahteen osaan poliittisiin virkanimityksiin ja viranhaltijoiden poliittiseen toimintaan (esimerkiksi Mulgan 2007). Seuraavaksi tutkielmassa esitelläänkin hieman tarkemmin nämä kaksi merkittävintä hallinnon politisoitumisen osa-aluetta.

## 2.2.2 Politisoitumisen muodot

### 2.2.2.1 Formaali politisoituminen

Formaali tai toisin sanottuna suora politisoituminen on se tavanomaisin tapa määritellä politisoituminen ja sitä onkin tutkittu huomattavasti eniten hallintoon liittyvissä tutkimuksissa (Hustedt ja Salomonsen 2014).

Bauer ja Ege (2012) esittävät, että suora politisoituminen voidaan määritellä vallassa olevien poliittisten toimijoiden kyvyllä päättää hallinnon rekrytoinneista ja ylennyksistä, jotka perustuvat joihinkin muihin tekijöihin kuin meriitteihin. Tämä koskee varsinkin ylimpiä viranhaltijoita. Tällä on suora vaikutus poliitikkojen kykyyn ohjata hallintoa, koska se monesti takaa viranhaltijoiden myöntyväisyyden, mutta samalla se rikkoo hallinnon neutraliteettia ja meriitteihin perustuvaa hallintoa.

Peters (2013, s. 16-19) määrittää kuusi alatyyppeä poliittisille virkanimityksille. Ensinnäkin suoralla politisoitumisella tarkoitetaan puhtaiden lojalistien palkkaamista hallinnon sisälle. Ammatillisella politisoitumisella puolestaan tarkoitetaan sellaisten lojalistien palkkaamista viranhaltijoiksi, jotka ovat myös ammatillisesti päteviä kyseiseen työhön eivätkä pelkästään lojaaleja vallassa olevalle puolueelle. Kolmatta alatyyppeä Peters kutsuu redundantiksi politisoitumiseksi. Tällöin hallintoon rekrytoidaan ihmisiä poliittisin perustein asemiin, joissa valvotaan viranhaltijoita. Ennakoivassa politisoitumisessa on puolestaan kyse tilanteesta, jossa viranhaltijat poistuvat hallinnosta siirtymävaiheessa, jossa hallitukset vaihtuvat. Viidettä alatyyppeä Peters puolestaan kutsuu duaaliksi politisoitumiseksi. Tässä tyypissä parlamentti yhdessä hallituksen kanssa rekrytoivat viranhaltijoita. Kuudentena ja viimeisenä alatyypinä on sosiaalinen politisoituminen. Tällä tarkoitetaan joidenkin toisten sosiaalisten tekijöiden vaikutusta viranhaltijoiden rekrytointiin ja uraan.

Viranhaltijat, jotka ovat lojaaleja ja osoittavat sympatiaa hallinnon sisältä vallassa olevaa puoluetta kohtaan nostetaan usein edelle ylennyksissä ja rekrytoinneissa (Dahlström ja Niklasson 2013). Monesti poliitikoilla on poliittisia virkanimityksiä tekemällä tarkoituksena lisätä tällä tavalla responsiivisuutta hallinnon sisällä, mutta poliittisilla virkanimityksillä on mahdollisuus myös ylläpitää vaikutusvaltaa hallinnon sisällä niissä tapauksissa, kun puolue menettää vaaleissa valta-asemansa. Puolueelle lojaalit viranhaltijat, jotka eivät ole määräaikaaisessa suhteessa pysyvät kuitenkin hallinnossa töissä, joten oppositioon joutunut puolue pystyy mahdollisesti vaikuttamaan julkishallinnon toimintaan tätä kautta.

Jos viranhaltijan työsuhte on riippuvainen puolueesta, viranhaltija voi ottaa puolueen menestymisen huomioon myös omassa toiminnassaan. Tästä syystä viranhaltija, jonka

ei tarvitse ottaa politiikka tällä tavalla huomioon toimii mahdollisesti neutraalimmin ja keskittyy enemmän systeemin pitämiseen funktionaalisenä (Dahlström 2011).

Useimmiten viranhaltijoita on mahdollista myös rekrytoida poliittisin perustein eri hallintokulttuureissa ja tällöin monesti nämä kyseiset viranhaltijat valitaan sillä perusteella mille puolueelle he ovat lojaaleja. Hustedt:n ja Salomonsenin (2014) mukaan viranhaltijoita voidaan rekrytoida tietyissä tapauksissa myös tiettyjen erityisten ammatillisten pätevyyksien perusteella. Tällaisia pätevyyksiä ei välttämättä löydy entuudestaan hallinnon sisältä, jolloin ne joudutaan rekrytoimaan sinne erikseen. Poliittiset virkanimitykset voivatkin siis tehdä hallinnosta responsiivisemmän politiikkojen mielestä tai tuoda hallinnon sisälle poliitikkojen mielestä sellaisia kompetensseja, joita siellä tarvitaan, mutta siellä ei vielä ole. Monesti poliittiset virkanimitykset nähdäänkin vain ja ainoastaan negatiivisina asioina, mutta ne voivat olla myös täysin hyväksyttyjä ja perusteltuja. Vaikka poliittiset virkanimitykset ovatkin siis hyväksyttyjä, hallinnon tulisi säilyä neutraalina. Tässä asiassa voikin olla vaikeuksia tasapainotella hyväksyttävän ja liiallisen politisoitumisen välillä.

Poliittiset virkanimitykset eivät myöskään välttämättä tee viranhaltijoista epäpäteviä, vaikka monesti ne yhdistetäänkin amatöörimäiseen hallintoon (Rouban 2003, s. 314). Poliittiset virkanimitykset yhdistetään epäpätevyyteen silloin, kun ne vaikuttavat myös viranhaltijan uraan ja käytökseen, ei pelkästään nimitykseen. Virkanimitykset kuitenkin voivat olla keino palkita lojalisteja, jolloin politiikalla ei ole tarkoitus kontrolloida hallintoa. Tällöin julkishallinnon sisällä ei välttämättä ole enää institutionaalisia rajoja politiikan ja hallinnon välillä.

Poliittiset virkanimitykset, rekrytoinnit ja ylennykset, voivat kuitenkin johtaa ammattitaidon vähentymiseen hallinnon sisällä (Dierickx 2003). Poliittikkaan perustuvat henkilöstökäytännöt saattavat vaikuttaa negatiivisella tavalla viranhaltijakunnan moraaliin. Politisoitumisen ei tarvitse olla aktuaalia vaan pelkkä epäily politisoitumisesta saattaa lisätä kateutta ja tyytymättömyyttä hallinnon sisällä. Tietyissä tapauksissa poliittisia virkanimityksiä perustellaan representatiivisella byrokratialla, mutta tämänlaiset henkilöstökäytännöt helposti johtavat rekrytointikierteeseen, jossa vaalit voittanut puolue vuoron perään korvaa viranhaltijat hallinnon sisällä, mikä entisestään lisää hallinnon politisoitumista. Monesti politisoituminen tapahtuukin

määräaikaisten virkasuhteiden kautta. Ketjuttamalla virkasuhteita on mahdollista yhdistää viranhaltijan ura poliitikkojen poliittiseen menestykseen, jolloin viranhaltijan on pakko politisoitua.

#### 2.2.2.2 Viranhaltijoiden poliittinen toiminta

Viranhaltijoiden poliittinen toiminta onkin huomattavasti laajempi kokonaisuus ja käsittää moninaisempia asioita kuin formaali politisoituminen. Tätä politisoitumisen puolta ja sen eri aspekteja voidaan kutsua erilaisilla nimillä. Esimerkiksi Hustedt ja Salomonsen (2014) esittävät, että funktionaalinen politisoituminen, millä tavalla monesti voidaan tätä ilmiötä kutsua, edustaa mekanismia, jolla viranhaltijat toimivat poliittisen responsiivisesti hallinnon sisällä. Funktionaalinen politisoituminen vahvistaa responsiivisuutta politiikalle pyrkimällä ennakoimaan ja integroimaan poliittisesti relevantteja aspekteja hallinnon päivittäiseen toimintaan. Tämänlaista politisoitumista voidaan pitää tarpeellisena ja jopa legitiimin hallinnon osana, kunhan viranhaltijakunnan neutraliteetti ei kärsi (Mulgan 2008). Hustedt ja Salomonsen (2014) näkevät, että viranhaltijat voivat toimia poliittisesti hallinnon sisällä ja antaa poliittisia neuvoja poliitikoille, kunhan neuvot vaan eivät ole puolueellisia, jotka edistäisivät kyseisen vallassa olevan puolueen menestystä. Tällöin hallinto ei politisoidu liikaa eikä hallinnon neutraliteetti kärsi.

Roubanin (2003, s. 312) mukaan oikeastaan kaikki mitä viranhaltijat tekevät hallinnon sisällä on jollain tavalla poliittista. Viranhaltijoiden edellytetään tekevän tietyissä tapauksissa poliittisia päätöksiä, muokkaavan niitä ja selittävän niitä kansalaisille ja muille intressiryhmille. Monesti tätä edellytetään varsinkin ylemmiltä, johtavilta viranhaltijoilta. Tietyissä tapauksissa jotkut päätökset, joita hallinnon sisällä tehdään ovat jopa sellaisia, jotka edellyttävät viranhaltijoiden ammattitaitoa, mutta ovat kuitenkin selvästi poliittisia luonteeltaan. Hallinnon ollessa todella itsenäinen, kun siellä tehdään paljon tällaisia päätöksiä ja se on siten vahva byrokratia, sen on mahdollista ohjata puolestaan politiikkaa. Autonomisimmat hallinnot ovatkin yleensä niitä, joilla on korkea teknillinen tai tieteellinen osaaminen, haavoittuvaisimpia hallintoja puolestaan ovat ne, joissa on matala asiantuntemustaso. Lisäämällä asiantuntemusta onkin siis mahdollista heikentää poliittista kontrollia.

Hallinnon politisoituminen voi ilmetä myös siten, että viranhaltijat ottavat osaa erilaisiin aktiviteetteihin hallinnon sisällä, jotka eivät varsinaisesti liity viranhaltijan omiin töihin tai ääritapauksissa työskennellään aktiivisesti jopa erilaisia toimintapolitiikkoja ja ohjelmia vastaan sabotoimalla niiden toteutusta (Brehm ja Gates 1997, s. 41). Hallinnon oma kulttuuri, normit, arvot ja lojaalisuus hallintoa kohtaan ovat tekijöitä, jotka Pierren ja Petersin (2017) mukaan voivat estää tämänlaista toimintaa. Politisoitumisen mekanismien ymmärtäminen on tärkeää, koska silloin on myös mahdollista ennaltaehkäistä negatiivista politisoitumista ja tällöin myös hallintoon luotetaan enemmän. Politisoituminen ei siis aina ole negatiivista vaan viranhaltijoilla olisi hyvä olla tietyt parametrit hallinnossa, joiden sisällä he voivat toimia hieman poliittisesti. Professionaalinen politisoituminen, Bauer:n ja Egen (2012) mukaan, lisää viranhaltijoiden responsiivisuutta. Viranhaltijat tunnistavat poliittisia tarpeita ja yrittävät ennakoita mitä vallassa olevat poliitikot voisivat haluta.

Roubanin (2003, s. 313) mukaan puolestaan politisoitumisella voidaan tarkoittaa myös poliittisten toimijoiden tekemiä aktiviteetteja, joiden seurauksena viranhaltijat joutuvat toimimaan poliittisesti. Tämänlainen politisoituminen voi olla täysin hyväksyttävää ja laillista, koska se tosiaan saattaa taata kansan tahdon paremman toteutumisen, sillä hallinto toteuttaa enemmän ja tehokkaammin vaaleilla valittujen edustajien tahtoa.

Viranhaltijat voivat politisoitua myös erilaisten hallinnollisten rakenteiden kautta. Julkishallinnon ylimmille tasoille voidaan luoda erilaisia hallinnollisia orgaaneja ja rakenteita. Nämä rakenteet ovat monesti linkki poliittisen tahon ja hallinnollisen tason välissä. Ne vastaavat erilaisten ohjelmien implementoinnin valvonnasta. Tällaisia rakenteita on olemassa Roubanin (2003, s. 313) mukaan ainakin Saksassa, Ranskassa ja Yhdysvalloissa.

Politisoitumista on vaikea mitata ja joissain tapauksissa ilmiötä voi olla jopa vaikea huomata, koska on olemassa paljon erilaisia faktoreita, jotka vaikuttavat politisoitumiseen ja sen tasoon, mutta ne eivät ole näkyvissä. Esimerkiksi erilaiset epäviralliset verkostot julkishallinnon sisällä saattavat vaikuttaa tähän (Rouban 2003, s. 315).

Viranhaltijoihin yleisesti ottaen luotetaan enemmän kuin poliitikkoihin, joten on olemassa suuri riski politisoida hallintoa, koska se saattaa kansan ja muiden intressitahojen silmissä delegitimisoida hallintoa ja sen tekemiä päätöksiä (Rouban 2003, s. 316).

Viranhaltijoiden politisoitumisesta puhuttaessa on myös mainittava, että viranhaltijat osallistuvat politiikkaan myös kansalaisina ja äänestäjinä (Rouban 2003, s. 317).

Viranhaltijat, jotka osallistuvat aktiivisesti politiikkaan tällä tavalla eivät välttämättä kovin innokkaasti halua implementoida toimintapolitiikkoja, jotka ovat heidän omien arvojensa tai poliittisten mielipiteidensä vastaisia. Julkishallinto on myös erittäin suuri työllistäjä monessa maassa, joten vaikutukset tästä voivat olla laajoja. Esimerkiksi Suomen suurin työllistäjä on Helsingin kaupunki (38 000 työntekijää vuonna 2019, Helsingin kaupungin internetsivut). Asiaa on kuitenkin erittäin vaikea tutkia, koska monesti viranhaltijat haluavat näyttäytyä täysin neutraaleina, joten ilmiötä voi olla erittäin vaikea tunnistaa hallinnon sisällä.

### 3 TUTKIELMAN TOTEUTTAMINEN

Tämä tutkielma toteutettiin systemaattisena kirjallisuuskatsauksena ja tässä luvussa tarkastellaan lähemmin kyseistä tutkimustapaa tutkimusmetodina. Tämän lisäksi tässä luvussa esitellään tarkemmin tutkielman tutkimusprosessia avaamalla valitut rajaukset, tiedonkeruumenetelmät ja muut tekijät, jotka liittyvät keskeisellä tavalla tutkielman toteuttamiseen.

#### 3.1 Systemaattinen kirjallisuuskatsaus

Kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena on yleisen luonnehdinnan mukaan tehdä ”tutkimusta tutkimuksesta”, eli siinä kootaan tutkimuksien tuloksia yhteen, jotka ovat perustana uusille tutkimuksille (Salminen 2011, s. 1). Fink (2005, s. 3) määrittelee kirjallisuuskatsauksen puolestaan systemaattiseksi, täsmälliseksi ja toistettavissa olevaksi menetelmäksi. Tällöin tutkimuksen on mahdollista saada tuloksena tietoa, jossa on tunnistettu, arvioitu ja tiivistetty eri asiantuntijoiden ja tutkijoiden aikaisemmin julkaistua tieteellistä tutkimusaineistoa.

Kirjallisuuskatsauksen tekemiselle on puolestaan esitetty useita eri syitä. Salminen (2011, s. 9) tiivistää Baumeisterin ja Learyn (1997) esittämät syyt kirjallisuuskatsauksen tekemiselle seuraavalla tavalla:

*Ensinnäkin, kirjallisuuskatsauksen kunnianhimoisena tavoitteena on kehittää olemassa olevaa teoriaa sekä rakentaa myös uutta teoriaa. Toiseksi, sen avulla voidaan arvioida teoriaa. Kolmanneksi, kirjallisuuskatsaus rakentaa kokonaiskuvaa tietystä asiakokonaisuudesta. Neljänneksi, katsauksella pyritään tunnistamaan ongelmia ja viidenneksi, kirjallisuuskatsaus tarjoaa mahdollisuuden kuvata tietyn teorian kehitystä historiallisesti.*

Itse termi kirjallisuuskatsaus on terminä monitulkintainen. Salminen (2011) esittää, että kirjallisuuskatsaus on terminä jopa hieman harhaanjohtava. Kirjallisuuskatsauksessa ei



varsinaisesti ole kyse lyhyestä tai tiiviistä vilkaisusta niin kuin arkikielessä saatetaan helposti ymmärtää. Kirjallisuuskatsauksella tosiasiaa tarkoitetaan katsauksen lisäksi myös arviointia. Kyseinen arviointi tehdään kriittisesti ja tutkittavaan aiheeseen paneudutaan syvällisesti.

### 3.2 Kirjallisuuskatsaus metodina

Kirjallisuuskatsaukset ovat perinteisesti jaoteltu kolmeen eri katsauksen tyyppiin. Nämä ovat kuvaileva kirjallisuuskatsaus, systemaattinen kirjallisuuskatsaus ja meta-analyysi. Tämä tutkielma suoritetaan systemaattisena kirjallisuuskatsauksena, joten on tärkeää avata kyseistä tutkimustapaa paremmin.

Pelkistetyksi sanottuna systemaattinen kirjallisuuskatsaus on tiivistelmä aihepiirin aiempien tutkimusten tuloksista. Systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa käydään runsaasti läpi tutkimusmateriaalia erittäin tiiviissä muodossa samalla pyrkien asettamaan tutkimus sekä historialliseen että oman tieteenalansa kontekstiin (Salminen 2011, s. 9).

Systemaattisen kirjallisuuskatsauksen yhtenä etuna pidetään sitä, että tällä tutkimustavalla pystytään esittämään aikaisempia tutkimustuloksia tiiviissä muodossa, löytämään mahdollisia puutteita tuloksista ja siten nostamaan esiin tärkeitä uusia tutkimustarpeita.

Systemaattinen kirjallisuuskatsaus on myös nostettava erilleen muista tutkimustavoista omaksi selkeäksi tutkimustavakseen. Systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa suoritettava aikaisempien tutkimusten seulonta tapahtuu tarkasti ja jopa ankarasti (Salminen 2011, s. 11).

Tähän tutkielmaan tutkimustavaksi valittiin systemaattinen kirjallisuuskatsaus juurikin kyseisen metodin soveltuvuuden vuoksi. Systemoidulla kirjallisuuskatsauksella pystytään välttämään laajoissa kirjallisuuskatsauksissa esiintyvät ongelmakohdat ja puutteet. Metsämuurosen (2003, s. 16) mukaan laajoissa kirjallisuuskatsauksissa valittujen lähteiden keskinäinen yhteys puuttuu tai se on löyhä, tieto saatetaan kerätä

valikoivasti omien kiinnostuksen kohteiden ja tulosten mukaan sekä tuloksista ei käy ilmi miten valittujen tutkimusten tulokset ovat kerätty.

Metsämuurosen (2003, s. 17) mukaan systemaattisella kirjallisuuskatsauksella on kolme erillistä tavoitetta: Ensinnäkin on kyettävä keräämään kattavasti alkuperäistutkimuksia, jotta onnistutaan minimoimaan tiedon valikoitumisesta aiheutuva harha. Toiseksi on selvitettävä alkuperäistutkimuksen menetelmällinen laatu, jotta yksittäiset tutkimukset saavat sille kuuluvan painoarvon. Kolmanneksi tutkimustuloksia on mahdollista yhdistää, jotta tutkimustulokset ovat mahdollista esittää mahdollisimman selkeästi ja tehokkaasti. Tällöin tuloksia on mahdollista hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla katsauksessa.

Systemaattinen kirjallisuuskatsaus metodina soveltuu siis tämän tutkielman tutkimusongelman ratkaisemiseen parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi Salminen (2011, s. 2) nostaa esiin tarpeen kirjallisuuskatsauksien tekemiseen yleisesti hallintotieteissä. Hallintotieteet ovat Salmisen mukaan tieteenalana fragmentoitunut ja alan arvokasta tietopohjaa yhteen kokoamalla olisi mahdollista kehittää tutkimusta eteenpäin.

### 3.3 Tutkimusprosessi

Systemaattinen kirjallisuuskatsaus koostuu pelkistetyksi kolmesta erillisestä päävaiheesta: aiheen rajauksesta, hyväksymis- ja poissulkukriteerien määrittämisestä ja kirjallisuushausta (Metsämuuronen 2003, s. 17). Tässä tutkielmassa kuitenkin hyödynnetään yleisesti systemaattisissa kirjallisuuskatsauksissa käytettyä yksityiskohtaista Finkin mallia (2005, s. 3-5)

Finkin mallissa tutkimusprosessi on jaoteltu seitsemään erilliseen osaan:

1. Tutkimuskysymysten valinta
2. Tietokantojen valinta
3. Hakutermien valinta
4. Käytännön seulonta

5. Metodologinen seulonta
6. Katsauksen tekeminen
7. Tulosten syntetisointi

Tutkimusprosessi lähtee liikkeelle asettamalla tutkimuskysymys tai useampia tutkimuskysymyksiä. Toisena vaiheena on tieteellisten tietokantojen valinta. Nykyään tietokantoja on käytettävissä erittäin paljon, joten on tärkeää valita oikeat tietokannat tutkimusten hakuja varten. Seuraavassa vaiheessa valitaan oman tutkimuksen hakutermit. Hakutermit tulisi valita siten, että tutkimuksia saadaan riittävästi ja ne vastaisivat asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Käytännön seulonnassa valitaan lisää kriteerejä, joilla rajataan tutkimustuloksia. Tällaisia kriteerejä ovat esimerkiksi tutkimuksen kieli, maa, jossa tutkimus on tehty tai vuosi, jolloin tutkimus on julkaistu. Saatuja tutkimuksia seulotaan tämän jälkeen tarkemmin, metodologisesti. Tässä vaiheessa on tarkoituksena valikoida laadukkain ja luotettavin materiaali aineistosta. Viimeiset vaiheet ovatkin katsauksen tekeminen ja tulosten syntetisointi. Katsauksen tekemisessä pyritään keräämään tietoa luotettavasti ja standardoidulla tavalla. Lopuksi tehdään siis synteesi tuloksista, jossa selitetään löydökset ja tehdään lopullinen yhteenveto tuloksista.

### 3.4 Tutkielman suorittaminen

Tämän tutkielman tutkimuskysymykset olivat seuraavat:

1. Miten hallinnon politisoituminen on tapahtunut?
2. Mitä seurauksia hallinnon politisoitumisella on ollut?

Kuten edellä esitettiin, hallinnon politisoitumisella yleisesti ottaen tarkoitetaan tieteellisessä kirjallisuudessa kahta asiaa: politisoitumisella voidaan tarkoittaa joko viranhaltijoiden poliittista toimintaa hallinnon sisällä tai viranhaltijoiden nimittämistä hallintoon poliittisin perustein.

Esitutkimusta tehdessä vaikutti selkeästi siltä, että selvästi suurempi osa politisoitumista koskevasta tutkimuksesta kohdistui poliittisten virkanimitysten tutkimiseen. Ymmärrys

politisoitumisesta tämän ilmiön kautta onkin siten huomattavasti suurempi. Tämän tutkielman tavoitteena onkin parantaa ymmärrystä aiheesta käsittelemällä hallinnon politisoitumista muilla tavoin kuin poliittisten virkanimitysten kautta. Tästä johtuen, kun jatkossa tässä tutkielmassa mainitaan termi hallinnon politisoituminen, sillä tarkoitetaan juurikin tätä viranhaltijoihin ja heidän poliittiseen toimintaansa keskittyvää hallinnon politisoitumista ja poliittiset virkanimitykset on suljettu tutkielman ulkopuolelle.

### 3.5 Tietokannat, kriteerit tutkimuksille ja rajaukset

Tutkimuksen tietokannat, joihin haut tehtiin, valittiin Tampereen yliopiston kirjaston tietokannoista. Tampereen yliopiston kirjasto on koonnut kattavan määrän erilaisia tietokantoja asiakkaidensa käytettäväksi, joista tämän tutkimuksen tietokannoiksi valittiin Emerald ja Academic Source Elite (Ebsco). Emerald sisältää E-lehtiä johtamisen, talouden, liiketaloustieteen, markkinoinnin, hallinnon ja johtamisen, sekä informaatiotutkimuksen, tekniikan ja yhteiskuntatieteiden aloilta. Academic Source Elite (Ebsco) puolestaan sisältää hallinto- ja taloustieteitä sekä johtamista käsitteleviä artikkeleita sekä julkisen että yksityisen sektorin osalta.

Kyseiset tietokannat valittiin tutkielmaan siitä syystä, että ne sisältävät eniten aiheeseen liittyviä tutkimuksia. Tämän lisäksi tutkielman esitutkimuksessa tehtyjen alustavien hakujen perusteella nämä tietokannat antoivat parhaiten tähän tutkielmaan soveltuvia tutkimusartikkeleita.

Tietokantojen valinnan jälkeen määriteltiin sisäänotto- ja poissulkukriteerit tutkimuksille. Ensimmäisenä sisäänottokriteerinä on englannin kieli. Esitutkimuksen aikana ilmeni, että aiheesta ei ole oikeastaan tehty suomeksi tutkimuksia, joten oli huomattavan tarkoituksenmukaisempaa hakea suoraan tutkimuksia vain ja ainoastaan englannin kielellä. Toinen sisäänottokriteeri on julkaisuvuosi. Tutkielmassa pyritään luomaan mahdollisimman kattava kuva tutkimusaiheesta, joten tutkimuksia kerätään viimeisen 20 vuoden ajalta. Täten tutkielmaan sisällytetään vuonna 1998 ja sen jälkeen julkaistut tieteelliset artikkelit. Tutkimuksia ei tulla rajaamaan metodien perusteella vaan kaikin eri metodein suoritettut tutkimukset otetaan mukaan. Näin saadaan

mahdollisimman kattava kuva siitä, miten ilmiötä on tutkittu ja millaisia tuloksia tutkimuksista on saatu. Viimeisimpänä kriteerinä on tutkimuksen saatavuus. Tutkimus on oltava saatavissa Tampereen yliopiston tietokantojen kautta maksuttomasti sekä kokonaisuudessaan. Tällöin tutkimus on mahdollista suorittaa vähin kustannuksin ja mutkattomasti. Kaiken lisäksi tutkielman hakuprosessi on mahdollista toistaa tarvittaessa huomattavasti helpommin.

Tutkielman poissulkukriteerit ovat pitkälti vastakkaiset sisäänottokriteerien kanssa. Tutkielmaan ei otettu mukaan tutkimuksia, jotka ovat julkaistu jollain muulla kielellä kuin englanniksi. Suurin osa merkittävistä tieteellisistä tutkimuksista maailmalla julkaistaan englanniksi, joten kielen rajaamisella rajoitetaan vain työmäärää, kun aineistoa tulee kerättyä vähemmän. Lisäksi kaikki relevantti tieto tulee ilmi englanniksi tehtyjen tutkimusten kautta, joten ei ollut edes tarpeellista ottaa mukaan muilla kielillä kirjoitettuja tutkimuksia. Tutkimukseen otetaan lisäksi mukaan vain vertaisarvioidut tutkimukset, jotka ovat julkaistu tieteellisissä lehdissä. Tällä tavalla varmistetaan, että tässä tutkielmassa mukana olevat tutkimukset ovat luotettavia ja tieteellisesti suoritettuja. Viimeisimpänä poissulkukriteerinä ovat tutkimukset, joissa keskitytään poliittisiin henkilöstönimityksiin hallinnossa. Kyseiset tutkimukset eivät vastaa asetettuihin tutkimuskysymyksiin, joten tutkimukset, jotka koskevat kyseistä aihetta rajataan tässä vaiheessa pois.

Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 1) on koottu vielä tutkielmassa käytetyt sisäänotto- ja poissulkukriteerit tiivistetyssä muodossa.

Taulukko 1. Tutkielman aineiston sisäänotto- ja poissulkukriteerit.

Sisäänottokriteerit	Poissulkukriteerit
Englannin kieli	Tutkimukset, jotka julkaistu muulla kielellä kuin englanniksi.
Julkaisuvuosi 1998-2018	Tutkimukset, joita ei ole vertaisarvioitu.
Kaikki metodit	Tutkimukset, joissa ei keskitytä viranhaltijoiden politisoitumiseen.
Koko teksti saatavissa	
Maksuton	

### 3.6 Aineiston haku

Hakutermit tutkielmaan muodostuivat esitutkimuksen aikana, sekä itse varsinaisen hakuprosessin aikana. Tutkielman aineisto kerättiin lopulta käyttämällä neljää erilaista hakutermin yhdistelmää. Alkuun hakuja tehtiin käyttämällä vain kahta yhdistelmää, mutta tutkimuksia rajattaessa tultiin siihen tulokseen, että hakuja on tehtävä lisää, jotta saadaan riittävä määrä tutkimuksia muodostamaan riittävän kokoinen aineisto tutkielman toteuttamisen kannalta.

Yhteensä hakutermejä oli lopulta seitsemän, joita käyttämällä tehtiin neljällä eri yhdistelmällä hakuja kahteen valittuun tietokantaan. Hakutermejä pohdittiin ensin suomeksi, jonka jälkeen ennen varsinaisia hakuja, ne käännettiin englannin kielelle. Englanninkielinen kirjoitusasu hakutermeille tarkistettiin varmuuden vuoksi MOT sanakirjaa käyttämällä.

Esitutkimusta tehdessä huomattiin, että tieteellisessä kirjallisuudessa viranhaltijoiden poliittinen toiminta tunnetaan pelkästään hallinnon politisoitumisena, joten ensimmäisiksi hakutermeiksi valikoitui itseoikeutetusti hallinto ja politisoituminen (*politicization*). Hallinto-sana kääntyy englanniksi usealla eri tavalla, joten oli loogista tehdä hakuja käyttämällä tarkoituksenmukaisimpia käännöksiä sanasta. Tästä syystä tutkielmaan otettiin hallinto-sanasta käännökset *administration* ja *government*. Englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa viranhaltijoiden muodostamaa osaa hallinnosta kutsutaan monesti myös byrokratiaksi, joten myös *bureaucracy* -termillä tehtiin hakuja. Tällä tavoin saatiin mahdollisimman kattava kokonaisuus tutkimuksista, joissa oli tutkittu hallinnon politisoitumista.

Hallinnon politisoituminen liittyy läheisesti hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen, joten tutkielman aineistoa täydennettiin etsimällä tutkimuksia, joissa oli keskitytty tähän hallinnon ja politiikan dikotomiaan. Näitä tutkimuksia etsittiin hakutermeillä: *politics*, *administration* ja *dichotomy*.



Haut suoritettiin siten, että termi *politicization* yhdistettiin vuoron perään eri hallinnon termeihin eli haut tehtiin käyttämällä sanayhdistelmiä: *administration* ja *politicization*, *bureaucracy* ja *politicization* sekä *government* ja *politicization*. Tämän jälkeen tutkimuksia haettiin lisäksi yhdistelmällä *politics* ja *administration* ja *dichotomy*. Hakujen rajaukset pidettiin samanlaisina kaikissa hauissa, jotka tehtiin samoissa tietokannoissa. Tietokantojen hakukäytäntöjen erilaisuuksista johtuen rajaukset eivät olleet täysin samanlaisia eri tietokantoihin tehdyissä hauissa. Academic EBSCO tietokantaan tehdyissä hauissa hakuja rajattiin valitsemalla kriteereiksi *full text*, *peer reviewed* ja englannin kieli. Täten mukaan saatiin tutkimukset, joiden koko teksti oli saatavissa sähköisesti, tutkimus oli vertaisarvioitu ja tutkimus oli julkaistu englannin kielellä. Emerald tietokantaan tehdyissä hauissa kriteereiksi valittiin *full text* ja *research paper* rajaukset. Näin hauissa saatiin tutkimukset, joiden koko teksti oli saatavilla sekä artikkelit, jotka olivat varsinaisia tutkimusartikkeleita.

Useita muitakin hakutermejä testattiin esitutkimuksen aikana, mutta mukaan valitut hakutermit antoivat selkeästi eniten relevantteja tuloksia. Tutkielman haut suoritettiin siten, että valittuja hakutermejä käytettiin molemmissa valituissa tietokannoissa ja

tutkimukset käytiin metodologisesti läpi edellä mainittuja sisäänotto- ja poissulkukriteerejä käyttämällä.

Yhteensä, ennen ensimmäisten rajojien tekemistä, kaikkien hakujen yhteenlaskettuna tutkimusartikkelien kokonaismääränä oli 904 artikkelia. Tästä erittäin suuresta määrästä tutkimuksia alettiin rajaamaan relevantteja tutkimuksia tähän tutkielmaan otsikon, avainsanojen, tiivistelmän, tutkimusartikkelin yleisen silmäilyn ja tutkimuksen yhteenvedon perusteella. Tämän rajoituksen perusteella tutkimuksien määrä saatiin vähennettyä huomattavasti pienemmäksi, 143 tutkimukseen. Nämä tutkimukset puolestaan luettiin näiden tehtyjen rajojien jälkeen kokonaan ja tähän tutkielmaan valittiin mukaan vain ja ainoastaan tutkimukset, jotka vastasivat jollain tavalla tutkielman tutkimuskysymyksiin. Tehtyjen rajojien jälkeen tutkielman lopulliseksi tutkimusaineistoksi muodostui 15 tutkimusta. Alla olevaan taulukkoon (taulukko 2) on selvennykseksi koottu tutkielman tutkimusaineiston muodostuminen pelkistetyssä muodossa.

Taulukko 2. Tutkimusaineiston muodostuminen.

904 artikkelia, joista lähdetty rajaamaan lopullista aineistoa

143 artikkelia, jotka valittu otsikon, avainsanojen, tiivistelmän, artikkelin yleisen silmäilyn ja johtopäätösten perusteella mukaan

15 artikkelia lopulliseksi tutkimusaineistoksi



Tietokannoista Academic EBSCO osoittautui tehokkaammaksi tietokannaksi tutkimusten keräämisen kannalta. Yhteensä kuusi artikkelia saatiin tästä kyseisestä tietokannasta. Hakusanoista puolestaan *administration* ja *politicization* osoittautuivat parhaimmiksi. Tätä hakutermien yhdistelmää käyttämällä saatiin myös kuusi tutkimusta tutkielmaan, kaksi Emerald-tietokannasta ja neljä Academic EBSCO:sta. Alla oleviin taulukoihin (taulukko 3 ja taulukko 4) on kerätty tarkat tiedot tutkimusaineiston muodostumisesta tietokannoittain. Taulukossa kolme on esitetty Academic EBSCO tietokannan hakutulokset ja taulukossa neljä puolestaan Emerald tietokannan hakutulokset.

Taulukko 3. Tutkimusaineiston muodostuminen, tietokanta Academic EBSCO.

Hakusanat	Administration and Politicization	Bureaucracy and Politicization	Government and Politicization	Politics and Administration and Dichotomy
Artikkelien määrä	122	22	337	36
Artikkelit rajauksen jälkeen	32	6	24	9
Tutkielmaan hyväksytyt artikkelit	6	1	1	0

Taulukko 4. Tutkimusaineiston muodostuminen, tietokanta Emerald.

Hakusanat	Administration and Politicization	Bureaucracy and Politicization	Government and Politicization	Politics and Administration and Dichotomy
Artikkelien määrä	117	54	124	92
Artikkelit rajauksen jälkeen	48	7	12	5
Tutkielmaan hyväksytyt artikkelit	5	0	1	1

Tutkielman aineistoa kerätessä muutamaan kertaan tuli vastaan tilanne, jossa tutkielmaan jo aikaisemmin valittu tutkimus tuli vastaan myös toisessa tietokannassa tai käyttämällä eri hakutermejä. Esimerkiksi Romanin (2015) tutkimus löytyi myös Academic EBSCO tietokannasta hakusanoilla *bureaucracy* ja *politicization* ja Tangneyn (2012) sekä Penpeciogluan ja Taşan-Kok:n (2016) tutkimukset löytyivät samasta tietokannasta myös käyttämällä hakusanoja *government* ja *politicization*. Tällaisessa tapauksessa, jossa tutkimus löytyi useammasta tietokannasta, tutkielmaan valittiin mukaan tutkimus haulla, joka tehtiin ensimmäisenä. Tämä on myös syy siihen, miksi hakutermit *administration* ja *politicization* osoittautuivat tehokkaimmiksi. Hakuprosessi nimittäin aloitettiin tekemällä ensin hakuja näillä kyseisillä termeillä. Tarkemmat tiedot tutkielmaan valikoituneista tutkimuksista ja hakutermeistä, joita käyttämällä tutkimusaineisto koottiin, löytyy alla olevasta taulukosta (taulukko 5).

Taulukko 5. Tutkimusaineiston kerääminen.

<b>Tutkimus</b>	<b>Tietokanta</b>	<b>Hakusanat</b>
Bush, Key, Eskridge: Assessing the impact of city manager ideology on local expenditures (2016).	Emerald	Politics + Administration + Dichotomy
Cheung: Public governance reform in Hong Kong: rebuilding trust and governability (2013).	Emerald	Administration + Politicization
Chui & Grey: The political activities of social workers in the context of changing roles and political transition in Hong Kong (2004).	Academic EBSCO	Administration + Politicization
Eichbaum & Shaw: Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems (2008).	Academic EBSCO	Administration + Politicization
Huque: Accountability and governance: strengthening extra-bureaucratic mechanisms in Bangladesh (2011).	Emerald	Administration + Politicization
Kimber & Maddox, G: The Australian public service under the Keating Government: A case of weakened accountability? (2003).	Emerald	Government + Politicization
Kozolanka: The Sponsorship Scandal as Communication: The Rise of Politicized and Strategic Communications in the Federal Government (2006).	Academic EBSCO	Administration + Politicization
Osman: Bangladesh Politics: Confrontation, Monopoly and Crisis in Governance (2010).	Academic EBSCO	Government + Politicization

Penpecioglu & Taşan-Kok: Alienated and politicized? Young planners' confrontation with entrepreneurial and authoritarian state intervention in urban development in Turkey (2016).	Academic EBSCO	Administration + Politicization
Roman: Public Procurement Specialists: They Are Not Who We Thought They Were (2015).	Emerald	Administration + Politicization
Roman: Tracing the effects of politicization on public procurement specialists' decision-making through values: A structural equation model of the broker-purist lens (2017).	Emerald	Administration + Politicization
Tangney: The UK's 2012 Climate Change Risk Assessment: How the rational assessment of science develops policy-based evidence (2017).	Academic EBSCO	Administration + Politicization
Thorbjørnsrud: Mediatization of Public Bureaucracies: Administrative versus Political Loyalty (2015).	Academic EBSCO	Bureaucracy + Politicization.
Wohlfarth: The Tenth Justice? Consequences of Politicization in the Solicitor General's Office (2009).	Academic EBSCO	Administration + Politicization
Zafarullah & Rahman: The impaired state: assessing state capacity and governance in Bangladesh (2008).	Emerald	Administration + Politicization

## 4. KESKEISET TULOKSET

Tässä luvussa analysoidaan tutkimukset, jotka valikoituivat tutkielmaan mukaan ja esitetään niiden keskeiset tulokset. Luku on jaoteltu siten, että ensin esitellään perustiedot tutkielmaan valituista tutkimuksista. Tämän jälkeen kumpaankin tutkimuskysymykseen vastataan vuoron perään omissa alaluvuissaan. Suurimmassa osassa tutkimuksia vastataan tutkielman molempiin tutkimuskysymyksiin, osa tutkimuksista vastaa kuitenkin vain toiseen kysymykseen. Taulukossa 6 esitetään tarkemmin mihin tutkimuskysymyksiin kukin tutkimusartikkeli vastaa.

Taulukko 6. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen.

Tutkimus	Tk. 1	Tk. 2
Bush, Key & Eskridge: Assessing the impact of city manager ideology on local expenditures (2016).		x
Cheung: Public governance reform in Hong Kong: rebuilding trust and governability (2013).	x	
Chui & Grey: The political activities of social workers in the context of changing roles and political transition in Hong Kong (2004).	x	x
Eichbaum & Shaw: Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems (2008).	x	x
Huque: Accountability and governance: strengthening extra-bureaucratic mechanisms in Bangladesh (2011).	x	x
Kimber & Maddox: The Australian public service under the Keating Government: A case of weakened accountability? (2003).	x	x
Kozolanka: The Sponsorship Scandal as Communication: The Rise of Politicized and Strategic Communications in the Federal Government (2006).	x	x
Osman: Bangladesh Politics: Confrontation, Monopoly and Crisis in Governance (2010).	x	x

Penpecioglua & Taşan-Kok: Alienated and politicized? Young planners' confrontation with entrepreneurial and authoritarian state intervention in urban development in Turkey (2016).	x	x
Roman: Public Procurement Specialists: They Are Not Who We Thought They Were (2015).	x	
Roman: Tracing the effects of politicization on public procurement specialists' decision-making through values: A structural equation model of the broker-purist lens (2017).	x	
Tangney: The UK's 2012 Climate Change Risk Assessment: How the rational assessment of science develops policy-based evidence (2016).	x	x
Thorbjørnsrud: Mediatization of Public Bureaucracies: Administrative versus Political Loyalty (2015).	x	x
Wohlfarth: The Tenth Justice? Consequences of Politicization in the Solicitor General's Office (2009).		x
Zafarullah & Rahman: The impaired state: assessing state capacity and governance in Bangladesh (2008).	x	x
<b>Yhteensä</b>	<b>13</b>	<b>12</b>

#### 4.1 Perustiedot tutkimuksista

Tutkimuksia hallinnon politisoitumisesta, jotka täyttivät edellä esiteltyt tiukat kriteerit, valikoitui mukaan siis yhteensä 15 kappaleen verran. Tähän tutkielmaan valikoituneet tutkimukset on tehty ympäri maailmaa. Mukaan valikoitui tutkimuksia niin Aasiasta, Euroopasta, Oseaniasta ja Pohjois-Amerikasta. Mukana on suhteellisen nuori valtio, Bangladesh, joka itsenäistyi vasta vuonna 1971, ja jossa demokratia on vasta suhteellisen uusi ilmiö. Mukana on myös maailman vanhimpia valtioita, joissa on pitkät perinteet viranhaltijoiden ja poliitikkojen väliselle toiminnalle. Tutkielmaan

valikoituneet tutkimukset on myös tehty täysin erilaisissa hallintokulttuureissa. Osa on tehty valtioissa, joissa on käytännössä kaksipuoluejärjestelmä. Osa taas on toteutettu maissa, joissa on monipuoluejärjestelmä. Tähän tutkielmaan saatiinkin siis mukaan monipuolinen otos erilaisia hallintojärjestelmiä, maantieteellisesti laajalta alueelta. Alla olevassa taulukossa (Taulukko 7) on kootusti kuvattu, missä maissa tutkielmaan valikoituneet tutkimukset on tehty.

Taulukko 7. Maat, joissa tutkimusaineiston tutkimukset on tehty.

<b>Maa</b>	<b>Lukumäärä</b>
Australia	1
Bangladesh	3
Hong Kong	2
Kanada	1
Norja	1
Turkki	1
USA	4
Uusi-Seelanti	1
Yhdistynyt kuningaskunta	1
<b>Yhteensä</b>	<b>15</b>

Tutkielmaan saatiin mukaan monipuolisesti myös eri vuosilta olevia tutkimuksia. Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 8) on puolestaan koottu tutkimusten julkaisuvuodet.

Taulukko 8. Tutkimusten julkaisuvuodet.

<b>Julkaisuvuosi</b>	<b>Lukumäärä</b>
2003	1
2004	1
2006	1
2008	2
2009	1
2010	1
2011	1
2013	1
2015	2
2016	3
2017	1
<b>Yhteensä</b>	<b>15</b>

Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 9) on puolestaan koottu tieteelliset julkaisut, joissa tutkimukset ovat ilmestyneet. Tutkimuksia on julkaistu huomattavan monessa eri julkaisussa. Julkaisuissa, jotka ovat keskittyneet selvästi eri asioihin. Politisoitumista onkin tutkittu selvästi erilaisissa konteksteissa. Julkaisut liittyvät niin viestintään, suunnitteluun kuin myös tieteenkin perinteiseen hallintoon.



Taulukko 9. Julkaisut, joissa tutkimusaineiston artikkelit oli julkaistu.

<b>Julkaisu</b>	<b>Lukumäärä</b>
Asian Journal of Political Science	1
Canadian Journal of Communication	1
European Planning Studies	1
Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions	1
International Journal of Productivity and Performance Management	1
International Journal of Public Sector Management	3
International Journal of Social Welfare	1
Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management	1
Journal of Public Procurement	2
Scandinavian Political Studies	1
Science and Public Policy	1
The Journal of Politics	1
<b>Yhteensä</b>	<b>15</b>

Tutkielmaan valikoituneet tutkimukset on myös toteutettu monin eri metodein. Mukana on niin haastattelu-, kysely- ja tarkkailututkimuksia. Mukaan valikoituneet tutkimukset antavatkin siis tutkimusaiheesta kattavan kuvan tarjoamalla esimerkkejä huomattavan

erilaisista hallintokulttuureista ja samalla saadaan myös monipuolinen kuva aiheesta, koska tutkimusaihetta on lähestytty erilaisin tutkimusmetodein.

## 4.2 Hallinnon politisoituminen

Yhteensä 13 tutkimuksessa käsiteltiin tavalla tai toisella sitä, kuinka hallinnon politisoituminen on tapahtunut (Cheung 2013; Chui ja Grey 2004; Eichbaum ja Shaw 2008; Huque 2011; Kimber ja Maddox 2003; Kozolanka 2006; Osman 2010; Penpecioglu ja Taşan-Kok 2016; Roman 2015; Roman 2017; Tangney 2017; Thorbjørnsrud 2014; Zafarullah ja Rahman 2008).

Cheung (2013) osoitti omassa tutkimuksessaan, kuinka pohja hallinnon politisoitumiselle luotiin Hong Kong:n hallintoalueella hallinnon reformeilla. Hallintoalueen hallintouudistusten tarkoituksena oli modernisoida viranhaltijahallintoa, parantaa hallinnon toimintakykyä ja tehokkuutta kansainvälisten trendien, varsinkin uuden julkisjohtamisen hengessä. Hong Kong:n hallintoalue liitettiin osaksi Kiinaa 1997 ja tämä uusi epävakaa poliittinen ja taloudellinen ympäristö aiheutti hallintoalueella turbulenssia, jonka takia hallintoa alettiin kritisoida. Tästä kriisistä syytettiin johtavia alueen viranhaltijoita sekä viranhaltijakuntaa yleisesti. Kriisin seurauksena hallintoalueella lanseerattiin uusi hallintouudistus vuonna 1999. Viranhaltijahallinnon rakennetta muutettiin hallintoalueella ja viranhaltijakunnalle siirrettiin enemmän poliittista valtaa sekä poliittisia toimintoja. Tämä Cheungin mukaan loi pohjan hallinnon politisoitumiselle, koska viranhaltijoiden täytyi tästä lähtien osallistua enemmän konkreettiseen poliittiseen toimintaan ja ministerien suoraan tukemiseen.

Chui ja Grey (2004) tutkivat sosiaalityöntekijöiden politisoitumista Hong Kongissa. Heidän selvityksensä mukaan näiden viranhaltijoiden politisoituminen johtuu muutamasta erillisestä tekijästä. Hong Kongin ja sosiaalityöntekijöiden oma historia oli yksi syy politisoitumiselle, toinen syy löytyy sosiaalityöntekijöiden ammattietiikasta, erityisestä halusta auttaa omia asiakkaitaan eli hallintoalueen kansalaisia, jotka käyttävät hallinnon tarjoamia sosiaalipalveluja. Toisen maailmansodan jälkeen Hong Kongissa esiintyi paljon erilaisia sosiaalisia ongelmia ja kansa oli erittäin tyytymätön maata johtavaan siirtomaahallintoon. Tämä tyytymättömyys johti lopulta jopa mellakointiin

vuosina 1966 ja 1967. Hallinto vastasi levottomuuksiin aloittamalla useita sosiaalisia ohjelmia, joiden tavoitteena oli rauhoittaa kansaa. Kuitenkin kansalaiset ja viranhaltijat kokivat keskushallinnon puuttuvan Hong Kongin asioihin aivan liian voimakkaasti. Samaan aikaan sosiaalityöntekijät turhautuivat entisestään hallinnon toimintaan, koska he eivät kokeneet voivansa vaikuttaa hallinnon toimintapolitiikkaan virallisia kanavia pitkin. Viralliset kanavat eivät olleet viranhaltijoiden mielestä riittäviä eivätkä tarpeeksi responsiivisia. Nämä tekijät saivat sosiaalityöntekijät pyrkimään vaikuttamaan hallinnon toimintapolitiikkoihin erilaisia epävirallisia kanavia pitkin. Viranhaltijat alkoivat esimerkiksi mobilisoida ja organisoida kansalaisia mielenilmauksiin keskushallintoa ja sen toimintapolitiikkoja vastaan. Lopulta tämä toiminta johti siihen, että hallinto alkoi muuttamaan omaa toimintaansa ja lanseeraamaan toimintapolitiikoita. Sosiaalityöntekijät siis huomasivat nämä epäviralliset kanavat tehokkaiksi keinoiksi vaikuttaa hallinnon toimintaan virallisten kanavien osoittautuessa täysin toimimattomiksi ja riittämättömiksi. Chuin ja Greyn (2004) tekemässä tutkimuksessa siis pystyttiin osoittamaan, että Hong Kongin sosiaalityöntekijät olivat politisoituneet, koska he pyrkivät auttamaan monin keinoin asiakkaitaan eli hallintoalueen kansalaisia. Lisäksi kyseiset viranhaltijat ovat tämän lisäksi huomanneet Hong Kongin historian saatossa erilaiset hallinnon ulkopuolella olevat epäviralliset väylät virallisia väyliä tehokkaampina edistämään asiakkaitensa ja hallintoalueen asukkaiden asiaa.

Eichbaumin ja Shaw:n (2008) tutkimuksessa selvitettiin kokevatko Uuden-Seelannin keskushallinnossa työskentelevät viranhaltijat poliitikkoja avustavat poliittiset neuvonantajat uhkana hallinnon toiminnalle ja sen neutraliteetille sekä puolueettomuudelle. Viranhaltijat, jotka kokivat poliittiset neuvonantajat uhkana hallinnon neutraliteetille, kertoivat olevansa huolissaan erityisesti proseduraalisesta politisoitumisesta. Eli tilanteesta, jossa poliittinen neuvonantaja puuttuu tietoisesti poliitikon ja viranhaltijoiden väliseen suhteeseen asettumalla tahojen väliin ja rajoittamalla viranhaltijoiden mahdollisuutta antaa vapaata ja suoraa informaatiota poliitikoille. Asia voi ilmetä myös siten, että poliittiset neuvonantajat puuttuvat viranhaltijoiden kykyyn antaa vapaata ja suoraa informaatiota poliitikoille puuttumalla suoraan hallinnon ja viranhaltijoiden toimintaan ja hallinnon sisäisiin prosesseihin.

Tutkimukseen haastatellut viranhaltijat kertoivat tutkijoille poliittisten neuvonantajien painostaneen tai joissain tapauksissa jopa uhkailleen viranhaltijoita, jotta he muuttaisivat tekemiään raportteja ja selvityksiä poliittisesti suotuisammiksi.

Tutkimuksessa nousi myös esiin viranhaltijoiden pelko, että poliittiset neuvonantajat jälkikäteen muuttaisivat raporttien ja selvitysten sisältöä. Viranhaltijat kokivat lisäksi poliittisten neuvonantajien toiminnan riskinä hallinnon neutraliteetille, koska he ohjaavat toisinaan viranhaltijoiden toimintaa, vaikka viranhaltijat kokevat, että ohjauksen pitäisi tulla ministeriltä itseltään johtavalle viranhaltijalle. Tämän jälkeen johtava viranhaltija puolestaan ohjaisi viranhaltijakuntaa. Poliittisten neuvonantajien toiminta koettiin myös ongelmallisena sen takia, että he puuttuivat suoraan erilaisiin viranhaltijoille kuuluviin työtehtäviin. Haastatellut nostivat tutkimuksessa esiin tilanteita, joissa poliittiset neuvonantajat olivat ohjeistaneet haastateltuja viranhaltijoita muuttamaan virallisia raportteja ja selvityksiä jälkikäteen poliittisesti suotuisammiksi tai poliittiset neuvonantajat olivat vaatineet raportteja etukäteen nähtäväksi, jotta he voisivat muuttaa niiden sisältöä omatoimisesti. Tutkimukseen osallistuneiden viranhaltijoiden mukaan poliittisten neuvonantajien toiminta voi tietyissä tapauksissa riskeerata viranhaltijoiden neutraliteetin ja johtaa heidän mielestään tätä kautta hallinnon politisoitumiseen. Viranhaltijat kertoivat pyrkivänsä neutralisoimaan joskus poliittisten neuvonantajien vaikutusta, jos he kokivat, että neuvonantajat ylittävät oman mandaattinsa.

Eichbaum ja Shaw nostavat esiin sen seikan, että poliittiset neuvonantajat ovat melko uusi ilmiö tutkimuskohteessa, joten kokemukset poliittisten neuvonantajien tuomasta uhasta hallinnon neutraliteetille voivat osaltaan johtua roolien epäselvyydestä.

Viranhaltijat voivat joissain tapauksissa väärinymmärtää poliittisten neuvonantajien toiminnan uhkana omalle toiminnalleen ja vaikutusvallalleen, vaikka kyseessä on vain normaalia poliittista ohjausta, joka on lähtöisin johtavalta poliitikolta tai ministeriltä. Poliittinen neuvonantaja vain toimii tämän poliitikon edustajana ja äänenä hallinnon sisällä. Toisinaan viranhaltijoiden negatiivinen mielikuva poliittisista neuvonantajista johtui Eichbaum ja Shaw:n mukaan siitä, että viranhaltijat eivät pidä vaikutusvaltansa vähenemisestä ja vaihtoehtoisten informaatiovirtojen lisääntymisestä johtaville poliitikoille. Tutkimuksessa osoitettiin, että viranhaltijat olivat siis politisoituneet poliittisten neuvonantajien toiminnan seurauksesta. Toisinaan poliittiset neuvonantajat voivat ylittää omat valtuutensa ja puuttua viranhaltijoiden toimintaan tavalla, joka ei ole

hyväksyttävää ja viranhaltijat politisoituvat tämän seurauksena puolustaakseen hallinnon neutraliteettia. Toisinaan kuitenkin viranhaltijat politisoituvat siitä syystä, että poliittisten neuvonantajien ja viranhaltijoiden rooleja ei ole tarpeeksi hyvin määritelty, joka johtaa sekaannuksiin ja epäselvyyksiin hallinnon sisällä. Lisäksi viranhaltijat voivat politisoitua sen seurauksena, koska kokevat oman vaikutusvaltansa heikkenevän hallinnon sisällä.

Bangladeshin hallintoa ja sen tilivelvollisuus mekanismeja koskevassa tutkimuksessaan Huque (2011) osoitti, kuinka viranhaltijakunta on politisoitunut kaikilla hallinnon tasoilla ylimmistä, johtavista viranhaltijoista aina alemmille tasoille asti monilla hallinnon aloilla. Tutkimuksessaan Huque onnistui löytämään useita erilaisia syitä tälle viranhaltijoiden politisoitumiselle. Merkittävä syy sille, minkä seurauksena viranhaltijat politisoituvat on tutkijan mukaan maan yleinen yhteiskunnallinen ja hallinnollinen kulttuuri. Bangladeshissa politiikka on erittäin vastakkainasettelevaa poliittisten puolueiden välillä ja viranhaltijat ovat tietyissä tapauksissa ajautuneet mukaan tähän toimintaan tahtomattaan, toisissa tapauksissa tietoisesti. Viranhaltijoilla on maan hallinnossa voimakas tendenssi osoittaa lojaalisuutensa vallassa olevalle puolueelle, koska johtavilla poliitikoilla on erittäin suuri vaikutusvalta viranhaltijoiden työuriin. Puolueet pyrkivät myös maan hallintokulttuurissa palkitsemaan omat kannattajansa ja syrjäyttämään ja jopa rankaisemaan toisen puolueen kannattajia hallinnon sisällä. Vallassa olevalle puolueelle lojaali viranhaltija voidaan palkita monin eri tavoin. Puoluetta tukeva viranhaltija voidaan ylentää korkeampiin virkoihin tai hänet voidaan nimittää johtaviin asemiin eri hallinnon organisaatioissa. Viranhaltijat voivat Huquen mukaan myös tukea jotain tiettyä poliittista puoluetta sen takia, että he suunnittelevat poliittista uraa nykyisen uransa jälkeen. Huque pystyi siis osoittamaan, että maassa viranhaltijat politisoituvat Bangladeshin yleisen hallinnollisen ja yhteiskunnallisen kulttuurin seurauksena.

Kimber ja Maddox (2003) puolestaan omassa tutkimuksessaan, joka käsitteli Australian julkista hallintoa Keating:n hallituksen tekemien reformien jälkeen, osoittivat, kuinka viranhaltijat politisoituivat hallinnollisten reformien seurauksena. Maassa uudistettiin hallintoa Kimber:n ja Maddox:n mukaan, koska vallassa ollut puolue piti johtavia viranhaltijoita liian vaikutusvaltaisina poliitikkoihin nähden. Reformin tarkoituksena oli lisätä poliitikkojen kontrollia viranhaltijakunnasta sekä lisätä viranhaltijoiden

responsiivisuutta ja tilivelvollisuutta poliitikkoja kohtaan. Tutkimuksessa haastatelluista viranhaltijoista osa koki kuitenkin viranhaltijoiden itsenäisyyden ja puolueettomuuden vaarantuneen hallinnon uudistusten seurauksesta. Kyseiset viranhaltijat olivat kokeneet uudistusten häilyttäneen voimakkaasti rajaa responsiivisuuden ja politisoitumisen välillä. Nämä viranhaltijat olivat pitäneet hallinnon ja politiikan selkeämpää erottamista tärkeänä ja kokeneet reformien tätä kautta vaarantaneen hallinnon itsenäisyyden. Tutkimukseen osallistuneet viranhaltijat kertoivat haastatteluissa, kuinka he olivat kokeneet viranhaltijoiden roolien muuttuneen hitaasti reformien jälkeen. Uudistusten jälkeen viranhaltijakunnan tehtävänä oli toimia entistä poliittisemmin. Viranhaltijoiden täytyi myydä ja markkinoida poliitikkojen toimintapolitiikkoja enemmän. Ennen viranhaltijoiden tehtäviin oli lähinnä kuulunut perinteiseen tapaan neuvojen antaminen ja toimintapolitiikkojen toteuttaminen. Lisäksi reformien yksi osa oli muuttaa johtavien viranhaltijoiden työsopimukset määräaikaisiksi. Osa tutkimukseen haastatelluista viranhaltijoista oli sitä mieltä, että tämä muutos oli politisoinut viranhaltijakuntaa. Tutkimukseen osallistuneet viranhaltijat eivät nähneet johtavien viranhaltijoiden virkasuhteiden muuttamista määräaikaisiksi pelkästään negatiivisena asiana, mutta kokivat niiden lisänneen epävarmuutta viranhaltijoissa, joka puolestaan lisäsi heidän politisoitumistaan. Lisäksi määräaikaisuuden viimeisenä vuotena haastatellut viranhaltijat kokivat viranhaltijoiden käytöksen muuttuneen. Johtavat viranhaltijat eivät antaneen heiltä vaadittua ja odotettu suoria ja rehellisiä neuvoja poliitikoille, vaan heidän neuvonsa olivat politisoituneet, koska he pyrkivät saamaan uuden määräaikaisen viran. Kimber ja Maddox osoittivat siis tutkimuksessaan, kuinka viranhaltijat olivat politisoituneet Australiassa hallinnollisen reformien seurauksena.

Kanadan liittovaltion hallintoon liittyvässä tutkimuksessaan Kozolanka (2006) onnistui osoittamaan useita syitä sille, minkä vuoksi hallinnossa toimivat viranhaltijat politisoituivat. Tutkimuksen fokuksena oli hallinnossa viestintää työkseen tekevät viranhaltijat ja Kozolanka selvitti, kuinka heidän toimintansa hallinnossa on muuttunut poliittisemmaksi. Tutkimuksessa toteutettiin tapaustutkimuksena ja esimerkkinä käytettiin niin sanottua liittovaltion hallinnon sponsorointiskandaalia 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen alkupuolelta. Ensinnäkin yhteiskunnan, ja varsinkin median, muutos on aiheuttanut muutospainetta hallinnon sisällä, etenkin kun kyseessä on hallinnon viestintätehtävät. Kanadassa on myös tehty hallinnollisia reformeja, jotka ovat vähentäneet viranhaltijoiden itsenäisyyttä ja lisäksi viranhaltijat ovat nykyään

enemmän vastuussa vallassa olevan puolueen menestyksestä. Uudistuksia tehtiin, koska poliitikot halusivat viranhaltijakunnan paremmin kontrolliin. Näin hallituksen viestintää pystyttiin muuttamaan ja tekemään siitä entistä poliittisesti strategisempaa. Johtavat poliitikot eivät myöskään sitoutuneet viranhaltijoiden puolueettomuuteen ja neutraalisuuteen. Hallitus valjastikin viranhaltijat tekemään hallituksen, vallassa olleen puolueen, poliittista viestintää. Poliitikoilla oli myös kasvanut intoleranssi neutraaliin ja puolueettomaan viestintään hallinnon sisällä. Poliitikot eivät halunneet, että viranhaltijat antavat suoraa palautetta valtaapitäville poliitikoille. Kozolanka siis osoitti, että hallinnollisen uudistuksen sekä yhteiskunnan ja median muutoksen seurauksena Kanadan keskushallinnon viranhaltijat politisoituivat.

Osman (2010) puolestaan tutki paikallisen, voimakkaasti vastakkainasettelevan politiikan vaikutuksia hallinnolle. Tutkimuksessa selvisi, että Bangladeshissa itse poliittinen järjestelmä, jonka sisällä viranhaltijat toimivat, on vastuussa hallinnon politisoitumisesta. Paikallinen poliittinen järjestelmä, joka on periaatteessa kaksipuoluejärjestelmä, luo intensiivistä kilpailua voittaneen ja hävinneen puolueen välille. Vaalit voittanut puolue pyrkii ottamaan haltuunsa kaikki mahdolliset julkishallinnon resurssit, ja tätä kautta keräämään kaiken vallan maassa itselleen sekä lisäämään omien jäseniensä ja kannattajiensa varallisuutta. Hävinnyt puolue pyrkii puolestaan samanaikaisesti syöksemään johdossa olevan puolueen vallasta turvautumalla protesteihin ja jopa väkivaltaan. Vaalit voittanut puolue siis politisoi julkisen hallinnon pyrkimällä ottamaan haltuunsa kokonaisuudessaan kaikki hallinnon osat. Edellä mainittua ilmiötä voidaan selittää muutamien eri teorioiden kautta Osman:n mukaan, keskeisimpänä klientilismi ja mobilisaatiopolitiikka. Klientilismi viittaa kompleksisiin, personalisoituihin ja hierarkkisiin suhteisiin kahden epätasa-arvoisen ryhmän tai yksilön välillä. Kyseessä on eräänlainen isäntä ja renki -tyyppinen suhde, jossa isäntä tarjoaa rengille resursseja, esimerkiksi rahaa tai työtä. Vastavuoroisesti renki tarjoaa tukensa ja yhteistyötä poliittisella areenalla, äänien muodossa tai osallistumalla poliittisiin tapahtumiin. Suhde perustuu yhteiseen materiaaliseen hyötyyn ja päättyy välittömästi, kun toinen osapuoli ei jostain syystä halua tai pysty tarjoamaan hyötyä toiselle osapuolelle. Pystyäkseen tarjoamaan seuraajilleen hyötyä valtaan äänestetty puolue ottaa hallintaansa kaikki hallinnon resurssit. Vastavuoroisesti hävinnyt puolue turvautuu mobilisaatiopolitiikkaan. Tällöin puolue pyrkii mobilisoimaan kaikki kannattajansa ja jopa syöksemään voittaneen puolueen vallasta

kaikin mahdollisin keinoin, turvautumalla muun muassa lakkoihin ja kuten edellä mainittu, jopa väkivaltaan. Tämän tyyppinen toiminta voi käydä todella kalliiksi siihen osallistuville kansalaisille, koska he voivat menettää työnsä tai kärsiä muilla tavoin, kuten esimerkiksi loukkaantumalla fyysisesti, osallistumisestaan tämän tyyppiseen toimintaan. Puolueen, joka turvautuu tällaiseen toimintaan, onkin pakko kompensoida lojaalit kannattajansa valtaan päästyään. Klientilismi ja mobilisaatiopolitiikka lietsovatkin siis toinen toisiaan ja synnyttävät kierteen, jossa mobilisaatiopolitiikka johtaa klientilismiin ja klientilismi mobilisaatiopolitiikkaan. Bangladeshissa klientilismi näkyy hallinnossa kahdessa eri muodossa, horisontaalisena ja vertikaalisena. Ensimmäiseksi mainitussa valtaan äänestetty puolue pyrkii etsimään liittolaisia tärkeimpien toimielinten sisältä, kuten viranhaltijoiden ja oikeuslaitoksen sisältä. Lojalistien ja liittolaisten etsiminen virkamieskunnasta on myös vastaus opposition mobilisaatiopolitiikalle. Tämän tyyppinen poliittinen järjestelmä käytännössä pakottaa viranhaltijat politisoitumaan, sillä jos viranhaltija ei ole lojaali vallassa olevalle puolueelle vaan pyrkii mahdollisesti toimimaan neutraalisti, hänet todennäköisesti korvataan puolueelle lojaalilla viranhaltijalla. Viranhaltijat politisoituvat siis Bangladeshissa yleisen poliittisen järjestelmän ja poliittisten puolueiden toiminnan seurauksena.

Penpecioglu ja Taşan-Kok (2016) tutkivat turkkilaisten hallinnossa työskentelevien suunnittelijoiden kokemuksia ja toimintaa. Autoritaarinen ja interventionistinen keskushallinto on ristiriidassa julkishallinnossa toimivien suunnittelijoiden koulutuksen ja ammatin periaatteiden kanssa. Tutkimuksessa tarkoituksena olikin selvittää, kuinka suunnittelijat vastaavat kyseisten voimien tuomiin haasteisiin. Tutkimuksessa selvisi useita syitä minkä seurauksena viranhaltijat politisoituvat. Näille syille oli yhteistä viranhaltijoiden vieraantumisen tunne. Ensinnäkin ympäristön paine on yksi tekijä, joka aiheuttaa politisoitumista. Turkin hallinto on viimeisten vuosien aikana muuttunut tavalla, joka on vaikuttanut viranhaltijoiden toimintaan. Hallinto on muuttunut entistä autoritaarisemmaksi ja sen politiikka on entistä interventionistisempaa. Lisäksi markkinavoimat asettavat suunnittelijoiden toiminnalle sen tyyppisiä vaatimuksia, jotka ovat ristiriidassa heidän koulutuksensa ja ideaaliensa kanssa. Suunnittelijoiden koulutuksessa korostetaan kansalaisten palvelua ja ihmisten elinympäristöjen viihtyvyyttä ja yleistä hyvinvointia, mutta keskushallinto on alkanut viimeisten vuosien aikana puuttumaan suoraan suunnittelijoiden toimintaan ja heidän tekemiin päätöksiin,



jotta ne palvelisivat enemmän markkinoiden etua eikä kansalaisten. Näin ollen suunnittelijoiden koulutus ei vastaa lainkaan työelämän todellisuutta. Suunnittelijat kertoivat olevansa myös tulevaisuuden suhteen pessimistisiä eivätkä he uskoneet tilanteen muuttuvan parempaan suuntaan tulevaisuudessa. Myös tämä tekijä lisää entisestään viranhaltijoiden vieraantumisen tunnetta, joka lopulta johtaa heidän politisoitumiseensa.

Romanin (2015) tutkimus käsitteli julkishallinnossa hankintoihin erikoistuneita viranhaltijoita ja sitä minkälaisia rooleja he omaksuvat omassa toiminnassaan sekä mitä johtopäätöksiä on mahdollista tehdä löydetystä käyttäytymismalleista. Viranhaltijat omaksuvat erilaisia hallinnollisia rooleja erilaisten virallisten ja epävirallisten kanavien kautta. Kun viranhaltija omaksuu jonkin tietyn roolin, kyseinen rooli ohjaa hänen päivittäistä toimintaansa hallinnon sisällä. Erilaisia rooleja voi olla useita, mutta muutamat roolit ovat sellaisia, että ne voivat johtaa viranhaltijan politisoitumiseen. Tutkimuksessa esiteltiin viisi erilaista roolia, jotka viranhaltija voi hallinnon sisällä omaksua. Nämä olivat yleisen edun valvoja, sopeutunut realisti, asiallinen utilitaristi, alistunut valvoja ja käytännöllinen idealisti. Tutkimuksessa selvisi, että tutkimuskohteena olleista hankintoihin erikoistuneista viranhaltijoista vain erittäin harva on täysin puolueeton teknokraatti ja suurin osa on omaksunut erilaisia rooleja, jotka vaikuttavat heidän toimintaansa hallinnon sisällä. Kaksi yleisintä roolia, joita nämä tutkitut viranhaltijat olivat omaksuneet, olivat käytännöllinen idealisti ja sopeutunut realisti. Kolmanneksi yleisin rooli oli yleisen edun valvoja, neljäntenä alistunut valvoja ja harvinaisimpana roolina asiallinen utilitaristi. Osa edellä mainituista, tutkimuksessa esitetyistä rooleista on sellaisia, jotka osaltaan selittävät viranhaltijoiden politisoitumista. Yleisen edun valvoja etsii tilaisuuksia ottaa osaa sellaisten toimintapolitiikkojen luomiseen, jotka hänen mielestään edistävät roolin nimen mukaisesti yleistä etua. He näkevät olevansa itsenäisiä ylemmistä viranhaltijoista sekä vaaleilla valituista poliitikoista ja kokevat tärkeämpänä yleisen edun ajamisen hallinnon sisällä. Tämän roolin omaksuva viranhaltija voi siis politisoitua silloin, kun hän kokee yleisen edun kärsivän poliitikkojen tai ylempien viranhaltijoiden päätöksien takia.

Sopeutunut realisti on toinen rooli, joka selittää viranhaltijoiden politisoitumista. He ovat sitoutuneita hallintoon, mutta hylkäävät sen yleisen neutraalisuuden ja puolueettomuuden tarpeen mukaan. Tämän roolin omaksuva viranhaltija voi politisoitua

sen takia, että ei koe hallinnon toimivan reilusti, eivätkä viranhaltijat tällöin koe ongelmana toimia poliittisesti hallinnon sisällä. Muut Romanin tutkimuksessa mainitut ja esiin nostetut roolit ovat sellaisia, joissa vastustetaan politisoitumista ja pyritään toimimaan kaikin tavoin neutraalisti hallinnon sisällä. Tutkimuksessa siis huomattiin, että viranhaltijat joko ajautuvat tai ohjautuvat hallinnon sisällä tiettyihin rooleihin, jotka vaikuttavat heidän toimintaansa eri tavoin. Osa näistä rooleista on sellaisia, jotka ohjaavat viranhaltijoita politisoitumaan tai käyttäytymään poliittisella tavalla, ja täten hylkäämään perinteiset neutraliteettiin ja puolueettomuuteen liittyvät arvot.

Puolestaan toisessa Romanin (2017) tutkimuksessa selvitettiin viranhaltijoiden arvojen ja päätöksenteon välistä suhdetta. Tutkimuksessa selvisi, kuinka erilaiset käyttäytymismallit selittävät viranhaltijan politisoitumista. Tutkimuskohteena olivat hankintoihin erikoistuneet viranhaltijat ja heidän käytöstään tutkittiin välittäjä-puristi -mallilla. Malli selittää viranhaltijoiden päätöksenteon perusteita tutkimalla ympäristöllisiä tekijöitä ja heidän henkilökohtaisia arvojaan. Mallin mukaan viranhaltijoiden käyttäytymismallit voidaan jakaa kahteen eri luokkaan, välittäjiin ja puristeihin. Puristit korostavat perinteisiä hallinnollisia prosesseja ja kokevat olevansa hallintoa suojaavia mekanismeja oman toimintaympäristönsä sisällä. Erilaiset säännöt ja vakiintuneet käytännöt hallinnon sisällä suojaavat viranhaltijoiden toimintaa, joten he omalla toiminnallaan korostavat ja suojelevat perinteisiä hallinnollisia arvoja, neutraliteettia ja puolueettomuutta. Välittäjät puolestaan rakentavat omat päätöksentekomallinsa henkilökohtaisten suhteiden ja ammattiverkostojensa varaan. He näkevät omien organisaatioidensa rajojen yli ja omaksuvat yhteisön edustajan roolin toimiessaan hallinnon sisällä, osittain toimien poliittisena toimijana hallinnollisessa ympäristössä. Kumman roolin viranhaltija omaksuu, on paljolti riippuvainen ympäröivästä tilasta. Puristit toimivat monesti vastapainona politisoituneelle ympäristölle. Ympäristön ei välttämättä tarvitse olla voimakkaasti politisoitunut, viranhaltija voi vain kokea sen sellaisena. Tutkimuksessa selvitettiin myös sitä, minkälaisessa ympäristössä viranhaltija työskentelee ja kuinka hän itse toimii. Romanin tutkimuksessa huomattiin selvä ero käytösmallien välillä. Viranhaltijat, jotka toimivat voimakkaasti politisoituneissa ympäristöissä, ovat erittäin suurella todennäköisyydellä puristeja. He korostavat hallinnon neutraliteettia, sen sääntöjä ja mekanismeja, joiden on tarkoitus pitää hallinto ja viranhaltijat puolueettomina. Puolestaan vähemmän politisoituneessa ympäristössä viranhaltija voi todennäköisemmin alkaa toimimaan

välittäjänä, joka voi johtaa poliittisena toimijana vaikuttamiseen hallinnon sisällä. Viranhaltijoiden politisoitumista tutkimuksen mukaan selittääkin voimakkaasti ympäristö, jossa viranhaltija toimii. Voimakkaasti politisoitunut toimintaympäristö, voi mahdollisesti johtaa oman ja hallinnon neutraliteetin korostamiseen viranhaltijoiden toiminnassa. Puolestaan vähän politisoitunut ympäristö voi edistää viranhaltijoiden politisoitumista.

Tangneyn (2017) tutkimuksessa selvisi syitä viranhaltijoiden politisoitumiselle Isossa-Britanniassa. Tutkimus, johon haastateltiin viranhaltijoita ja poliitikkoja, selvitti viranhaltijoiden toimintaa toimintapolitiikkojen luomisessa hallinnon sisällä. Tangney löysi, että syy viranhaltijoiden politisoitumiselle johtuu hallintojärjestelmästä ja viranhaltijoiden roolista toimintapolitiikkojen luomisessa. Viranhaltijat ovat maan hallinnossa sellaisessa asemassa, jossa heidän täytyy tehdä poliittisia arvopäätöksiä toimintapolitiikkoja suunnitellessaan. Tässä politiikkaprosessissa viranhaltijat valmistelevat toimintapolitiikkoja ja tekevät niin sanottuja ”ex-ante”-arviointeja, jotka voivat jopa voimakkaasti ohjata koko prosessia. Kun prosessia valmistellaan, tässä valmistelussa voidaan ja monesti jopa täytyy tehdä erilaisia arvovalintoja. Tangneyn tekemissä haastatteluissa ilmeni, että esimerkiksi todisteita ja tutkimuksia, joilla perustellaan ja puolustellaan erilaisia positioita, käytetään toimintapolitiikkaprosessissa strategisesti. Viranhaltijat ovat käyttäneet haastattelujen mukaan näitä prosessia ohjaavia asioita siis taktisesti ja valikoivasti. Tätä valikointia Tangneyn mukaan ohjaa monesti poliittiset seikat. Viranhaltijat pyrkivät ennakoimaan mitä poliitikot voivat haluta ja sen takia ohjaavat prosessia tiettyyn suuntaan ja prosessin alkupuolella tähän on suuret mahdollisuudet.

Thorbjørnsrud (2014) selvitti tutkimuksessaan mikä on mahdollinen median vaikutus hallintoon ja viranhaltijoiden toimintaan hallinnon sisäpuolella. Tutkimuksessa selvisi, että media voi olla sellainen tekijä, joka aiheuttaa hallinnon viranhaltijoiden politisoitumisen. Tutkimuksessa haastatellut viranhaltijat korostivat, kuinka heidän mielestään medialla on erittäin tärkeä rooli niin sanottuna ”vallan vahtikoirana”, paljastaen tehottomia ja huonosti toimivia toimintapolitiikkoja, mutta samaan aikaan samat viranhaltijat kokivat median olevan välillä jopa vihamielinen ja ennalta arvaamaton voima hallintoa ja viranhaltijoita kohtaan. Tämä median tuoma paine lisää viranhaltijoiden tuntemaa lojaliteettia itse virastoa tai ministeriötä kohtaan, jossa he

työskentelevät. Tällöin perinteiset hallinnon arvot, neutraliteetti ja puolueettomuus kärsivät, koska viranhaltijat suojelevat omaa organisaatiotansa ja omia työtovereitaan. Median viranhaltijahallintoa kohtaan luoma paine saattaa siis laukaista viranhaltijoissa eräänlaisen puolustusreaktion, jonka seurauksena viranhaltijat hylkäävät oman hallinnollisen neutraliteetin ja puolueettomuuden, ja alkavat toimimaan enemmän poliittisesti hallinnon sisällä.

Zafarullahin ja Rahmanin (2008) tutkimuksessa osoitettiin myös hallinnollisten reformien aiheuttavan viranhaltijoiden politisoitumista. Viranhaltijakunnan politisoituminen ja poliitikkojen puuttuminen viranhaltijoiden toimintaan on ollut arkipäiväistä sen jälkeen, kun Bangladeshissa palattiin demokratiaan vuonna 1991. Tällöin poliitikoille annettiin enemmän valtaa maan hallintojärjestelmässä, mikä puolestaan tutkijoiden mukaan lisäsi viranhaltijoiden epäluuloa poliitikkoja kohtaan ja aiheutti vastakkainasettelua edellä mainituissa tahoissa. Johtavat viranhaltijat alkoivat osallistumaan enemmän politiikkaan ja nämä johtavat viranhaltijat olivat keskeisessä osassa vuoden 1996 vaaleissa aktiivisesti tukemalla oppositio puolueita ja mobilisoimassa kansaa vallassa olleita puolueita vastaan. Tämä puolestaan johti Zafarullahin ja Rahmanin mukaan siihen, että syntyi kierre, jossa puolueet alkoivat palkitsemaan viranhaltijoita, jotka tukivat heitä ja vastavuoroisesti rankaisemaan vastustavia viranhaltijoita. Viranhaltijoiden onkin nykyään luotava hyviä kontakteja poliitikkoihin, koska se mahdollistaa urakehityksen korkeampiin virkoihin, parempiin töihin ja isomman tulotason tulevaisuudessa. Poliittiset puolueet vastavuoroisesti hakevat tukea toimilleen aktiivisesti hankkimalla kannattajia viranhaltijakunnan sisältä. Maassa onkin muodostunut kehä, jossa perättäiset hallitukset nykyään politisoivat viranhaltijoita ja täten maan hallinnossa on vaikea toimia neutraalista ja itsenäisesti.

#### 4.3 Seuraukset politisoitumisesta

Yhteensä 12 tutkimuksessa käsiteltiin sitä, mitä hallinnon politisoitumisesta on seurannut hallinnon toiminnalle (Bush ym. 2016; Chui ja Grey 2004; Eichbaum ja Shaw 2008; Huque 2011; Kimber ja Maddox 2003; Kozolanka 2006; Osman 2010; Penpecioglu ja Taşan-Kok 2016; Tangney 2017; Thorbjørnsrud 2014; Wohlfarth 2009; Zafarullah ja Rahman 2008).

Yhdysvaltalais tutkimuksessa, jonka toteuttivat Bush ym. (2016) tutkittiin vaikuttaako kunnanjohtajan ja johtavien viranhaltijoiden poliittinen ideologia paikallistason toimintaperiaatteisiin. Tuloksista huomattiin, että liberaalin ideologian omaavan kunnanjohtajan johtama kunta kuluttaa enemmän rahaa kuntalaista kohti kuin konservatiivisen ideologian omaava kunta. Tutkimuksessa pystyttiin osoittamaan kunnanjohtajan ideologian ohjaavan siis budjettia. Budjetti on merkittävä vallankäytön muoto julkishallinnossa, jolla johtavat viranhaltijat voivat ohjata ja rahoittaa ideologiansa mukaisia ohjelmia. Kunnanjohtaja tuo siis omat arvonsa, asenteensa ja uskomuksensa päätöksentekoon mukaan eikä toimi vain ja ainoastaan neutraalina viranhaltijana hallinnon sisällä. Täten johtavien viranhaltijoiden politisoitumisella voi olla merkittäviä konkreettisia seurauksia kunnan budjettiin ja julkisyhteisön varainkäyttöön.

Chuin ja Greyn (2004) tutkimuksesta saatiin myös selville erilaisia seurauksia, joita viranhaltijoiden politisoitumisesta voi aiheutua. Tutkimuksessa selvisi siis, että sosiaalityöntekijät turhautuvat siihen, kuinka toimimattomia viralliset kanavat Hong Kongin hallinnon sisällä ovat. Viranhaltijat, tutkimuksessa suoritetun kyselyn mukaan, haluavat toimia yhteiskunnan hyväksi ja auttaa tavallisia kansalaisia. Silloin kun viralliset kanavat eivät toimineet, tutkimuskohteena olleet sosiaalityöntekijät pyrkivät muuttamaan hallinnon toimintapolitiikoita muita keinoja käyttämällä. Tutkimuksen tuloksien perusteella 46 prosenttia kyselyyn vastanneista viranhaltijoista kertoi toimineensa hallinnon politiikkaa vastaan erilaisia epävirallisia kanavia käyttämällä. Tämä käytös koostui esimerkiksi sellaisesta toiminnasta, jossa viranhaltijat aktivoivat kansalaisia osallistumaan erilaisiin mielenilmauksiin hallituksen toimintaa vastaan. Tällainen toiminta ei jäänyt pelkästään kansalaisten aktivoimiseksi vaan kyselyyn vastanneet sosiaalityöntekijät kertoivat myös itse jopa järjestäneensä mielenilmauksia ja osallistuneensa mielenilmauksiin, joiden tavoitteena oli saada keskushallinto muuttamaan politiikkaansa. Tutkimuksen mukaan viranhaltijat, politisoitumisen seurauksena, pyrkivät siis aktiivisesti vaikuttamaan hallinnon toimintapolitiikkoihin vaihtoehtoisia, hallinnon ulkopuolisia väyliä käyttämällä, eikä pelkästään toimimalla hallinnon sisällä virallisia kanavia käyttäen.

Eichbaum ja Shaw (2008) saivat tutkimuksessaan myös selville mitä hallinnon politisoitumisesta voi seurata. Tutkimuksessa siis haastateltiin viranhaltijoita, jotka

kertoivat, että hallinto voi politisoitua poliittisten neuvonantajien toiminnan seurauksena. Ministerien ja muiden johtavien poliitikkojen poliittiset neuvonantajat ovat nimetty asemaansa kyseisten poliitikkojen toimesta. Heidän tehtävänä on auttaa edistämään vaaleilla valittujen poliitikkojen poliittista agenda. Poliittisten neuvonantajien viranhaltijoille antamaa ohjeistusta voidaankin siis pitää täysin hyväksyttävänä poliittisena ohjauksena. Aina viranhaltijat eivät kuitenkaan asiaa näe tällä tavalla. Jos viranhaltija ei noudata poliitikoilta tulevaa poliittista ohjausta vaan toimii ajaen mahdollisesti omaa poliittista agendaansa, se vaikuttaa yleisesti negatiivisella tavalla hallintoon. Viranhaltijalla ei ole poliittista mandaattia tehdä poliittisia päätöksiä, joten poliittisten neuvonantajien ohjeistuksen vastustaminen tai jopa rikkominen voidaan nähdä jopa demokratian kannalta negatiivisena asiana. Toinen seuraus hallinnon politisoitumisesta, joka tutkimuksessa nostettiin esiin, oli viranhaltijoiden marginalisoituminen. Proseduraalinen politisoituminen voi tietyissä tapauksissa johtaa hallinnon viranhaltijoiden syrjään jäämiseen. Hallinnon ammattimaisuus, neutraliteetti ja puolueettomuus kärsivät, jos viranhaltijoiden on tuotettava poliitikoille informaatiota, joka tukee näiden poliittisten toimijoiden poliittista agenda, eikä informaatiota, jonka avulla olisi mahdollista tehdä parhaita mahdollisia objektiivisia päätöksiä. Viranhaltijoiden on ensisijaisen tärkeää pystyä antamaan mahdollisimman tarkkaa ja luotettava informaatiota poliitikoille poliittisesta tilanteesta riippumatta ilman pelkoa syrjään jättämisestä. Tutkimuksessa nousi siis toistuvasti esiin se seikka, että poliittisten neuvonantajien toiminnasta johtuvalla hallinnon politisoitumisella voi olla konkreettisia vaikutuksia viranhaltijoiden toimintaan ja sitä kautta hallinnon puolueettomuuteen, neutraliteettiin ja ammattitaitoon.

Huque (2011) kykeni löytämään myös useita erilaisia seurauksia viranhaltijoiden politisoitumisesta tutkimuksessaan, joka koski Bangladeshin hallintoa ja sen tilivelvollisuusmekanismeja. Huque ensinnäkin esittää, kuinka aiemmin viranhaltijan työ oli maassa erittäin arvostettua ja hallinnolla ei ollut minkäänlaisia ongelmia rekrytoida osaavaa henkilökuntaa hallintoon. Kuitenkin hallinnon politisoitumisen seurauksena hallinnon arvostus on laskenut huomattavasti maassa ja työpaikan arvostuksen lasku näkyy nykyään vaikeuksina rekrytoinneissa. Pätevät, koulutetut potentiaaliset työntekijät eivät enää ole kiinnostuneet työskentelemään hallinnossa sen huonontuneen maineen takia. Toiseksi viranhaltijoiden politisoitumisen seurauksena Huquen mukaan hallinnon sisäiset tilivelvollisuusmekanismit ovat joko heikentyneet tai

kokonaan menettäneet merkityksensä. Perinteisesti toimivassa hallinnossa alemman tason viranhaltijat ovat tilivelvollisia ylemmilleen, mutta Bangladeshissa viranhaltijoiden on tärkeämpää olla tilivelvollinen vallassa olevalle puolueelle ja johtaville poliitikoille. Tämänlainen toimintakulttuuri vaikeuttaa toimivaa hallintoa ja tekee hallintotyöstä tehotonta, koska vallassa olevalle puolueelle lojaalien viranhaltijoiden tilivelvollisuusmekanismeja heikennetään ja heille annetaan enemmän valtaa hallinnon sisällä, jolloin alempitasoinen viranhaltija voi saada huomattavasti enemmän oikeuksia ja valtaa kuin johtava viranhaltija. Viranhaltijoiden politisoituminen estääkin Huquen tutkimuksen mukaan johtavia viranhaltijoita ylläpitämistä hallinnon sisäisiä sääntöjä ja täten hallinnon sisäiset tilivelvollisuusmekanismit heikkenevät. Lisäksi eräs seuraus tästä viranhaltijoiden politisoitumisesta on hallinnon resurssien tuhlaaminen. Vallassa oleva puolue nostaa lojaaleja viranhaltijoita siis korkeampiin virkoihin ja siirtää omasta mielestään epälojaaleja viranhaltijoita syrjään. Bangladeshissa voidaan viranhaltija nimittää eräänlaiseen erityistehtävään (OSD – Officer on Special Duty) Huquen mukaan, jossa hänellä ei varsinaisesti ole mitään työtehtäviä, mutta hänelle maksetaan palkkaa kuitenkin koko ajan. Vallassa olevalla puolueella on tapana siirtää näitä epälojaaleina pitämiään viranhaltijoita tähän asemaan, jonka seurauksena hallinto tuhlaa huomattavia määriä julkishallinnon resursseja. Kaikki nämä Huquen tutkimuksessaan osoittamat seuraukset viranhaltijoiden politisoitumisesta yhdessä heikentävät hallinnon toimintaa selvästi. Hallinnon politisoitumisen seurauksena hallinnon laatu ja uskottavuus siis kärsivät.

Australian hallintouudistusta koskevassa tutkimuksessaan Kimber ja Maddox (2003) löysivät mitä hallinnon politisoitumisesta voi seurata. Useat viranhaltijat, joita tutkimukseen haastateltiin, kertoivat, kuinka tilivelvollisuus hallinnossa oli vähentynyt politisoitumisen seurauksena. Reformien seurauksena johtavien viranhaltijoiden tilivelvollisuus poliitikkoja kohtaan oli lisääntynyt, mutta poliitikkojen tilivelvollisuus kansaa kohtaan puolestaan oli vähentynyt. Viranhaltijat olivat siis sitä mieltä, että ministerit olivat alkaneet näkemään itsensä vähemmän tilivelvollisena. Ministerit eivät haastateltujen mukaan kantaneet vastuutaan virheistään vaan siirsivät vastuuta johtaville viranhaltijoille tai vaikkapa näkivät omien virheidensä olleen taloudellisen tilanteen syytä. Tämä ministerien tilivelvollisuuden heikkeneminen oli haastateltujen mukaan

suoraa seurausta hallinnollisista reformeista, joissa periaatteessa pakotettiin viranhaltijat politisoitumaan.

Kozolanka (2006) tutkimuksessaan, joka koski Kanadan liittovaltion viestinnästä vastaavia viranhaltijoita, onnistui löytämään useita seurauksia sille, mitä viranhaltijoiden politisoitumisesta seuraa. Tutkimuksessa huomattiin, kuinka viranhaltijoiden perustehtävä voi oleellisesti muuttua. Hallinnon perustehtävänä on viestintäasioissa tarjota kansalle neutraalia ja tarkkaa informaatiota, johon kansalaiset voivat luottaa. Politisoitumisen seurauksena hallituksen viestintä muuttui enemmänkin vallassa olleen puolueen poliittiseksi viestinnäksi, jonka tarkoituksena oli lähinnä imagon kiillottaminen. Kozolanka kuvasi tätä muutosta siten, että hallituksen viestintä muuttui informaation tarjoamisesta promootioon. Hallinnossa työskentelevien viestintäammattilaisten toimenkuva muuttuikin melko radikaalisti. Hallinnon perustehtävä ei ole mainostaa vallassa olevaa puoluetta veronmaksajien rahalla eikä neutraalien ja puolueettomien viranhaltijoiden työpanosta tule käyttää kansalaisten poliittisten mielipiteiden muokkaamiseen. Viranhaltijoiden politisoitumisen seurauksena kansan luottamus hallituksen viestintää kohtaan väheni ja samoin kuin yleisesti viranhaltijoiden arvostus kansalaisten silmissä väheni. Lisäksi Kozolankan mukaan hallinnon asiantuntijuus, tilivelvollisuus ja neutraalisuus väheni samoin kuin viranhaltijoiden itsenäisyys. Myös roolit muuttuivat epäselvemmiksi hallinnon sisällä samalla kun poliittinen siipi hallinnon sisällä kasvoi. Viimeisimpänä seurauksena tutkimuksen mukaan kansa alkoi seurata hallinnon viestintää epäillen eikä hallinnon viestintään enää luotettu. Kozolanka osoitti siis tutkimuksessaan, kuinka viranhaltijoiden politisoituminen konkreettisesti muutti viranhaltijoiden perustehtävää ja siten heikensi kansan luottamusta hallintoa kohtaan.

Osmanin (2010) tutkimuksessa paljastui myös mitä hallinnon politisoitumisesta voi seurata. Yhtenä keskeisimpänä tekijänä nousi esiin poliittisten virkanimitysten lisääntyminen. Bangladeshissa ylimmät ja merkittävimmät virat annetaan puolueelle lojaaleille henkilöille, mutta myös virkakoneiston alemmilla tasoilla virkoihin nimitään ja ylennetään työntekijöitä poliittisin perustein. Kun viranhaltijoita aletaan nimeämään virkoihin poliittisin perustein, se johtaa hallinnon laadun, uskottavuuden ja epäpätevyyden lisääntymiseen. Poliittiset virkanimitykset vaikuttavat myös neutraalien ja puolueettomien, politiikasta erossa pysyttelevien, viranhaltijoiden toimintaan.



Bangladeshin hallintojärjestelmässä viranhaltijoiden ylennykset monesti voivat perustua poliittisiin suhteisiin eikä meriitteihin tai kyvykkyyteen. Tämä johtaa siihen, että jos viranhaltija haluaa edetä urallaan, hänen on luotava suhteita poliitikkoihin ja poliittisiin perustein nimettyihin johtaviin viranhaltijoihin. Kun viranhaltijoiden poliittiset suhteet ovat tärkeämpiä kuin perinteiset viranhaltijoilta odotetut ominaisuudet (pätevyys, neutraalius, puolueettomuus) julkishallinnon arvostus, ammattitaito ja luotettavuus vähenee ulkopuolisten silmissä. Politisoituminen vaikuttaa myös hallinnon toimintaan siten, että hallinnon ensisijaiseksi tehtäväksi voi muodostua poliittisten päätöksentekijöiden miellyttäminen eikä hallinnon varsinainen toiminta. Sen lisäksi, että politisoituminen vaikuttaa hallinnon toimintaan, politisoituminen vaikuttaa voimakkaasti myös hallinnon formaaleihin tilivelvollisuusmekanismeihin, niin sisäisiin kuin myös ulkoisiin.

Viranhaltijat ovat tilivelvollisia ylemmille viranhaltijoilleen hierarkkisissa hallinnollisissa järjestelmissä. Osman (2010) osoitti, että sisäiset tilivelvollisuusmekanismit heikentyvät, jos johtaviin asemiin nimitetään poliittisin perustein viranhaltijoita, jotka välttämättä eivät ole soveltuvia tai päteviä kyseisiin vaativampiin tehtäviin. Tällaisissa tilanteissa alemmilla tasoilla työskentelevät viranhaltijat mahdollisesti ärsyntyvät ja turhautuvat, kun he tietävät ylemmille tasoille nimitettyjen viranhaltijoiden nimitysten taustat. Alemman tason viranhaltijat voivat myös olla haluttomia tottelemaan johtavassa asemassa olevia viranhaltijoita tästä syystä, jolloin hallinnon toiminta voi kärsiä huomattavasti. Myös ulkoiset tilivelvollisuusmekanismit heikentyvät politisoitumisen seurauksena. Viranhaltijoiden tulisi demokratiassa olla tilivelvollisia kansalle parlamentin kautta. Tämä ei kuitenkaan välttämättä toteudu, jos viranhaltijat pistävät lojaalisuuden tietylle poliittiselle taholle kaiken muun edelle, koska viranhaltijat kokevat olevansa tilivelvollisia tälle tietylle ihmiselle tai puolueelle. Hallinnon politisoitumisella onkin siis Osman:n tutkimuksen mukaan useita negatiivisia seurauksia hallinnolle. Se jättää demoralisoivan vaikutuksen hallinnon eri tasoille, institutionalisoi korruptiota, vaikuttaa negatiivisesti hallinnon työn laatuun, voi rikkoa komentoketjun hallinnon sisällä ja lisäksi heikentää erilaisia tilivelvollisuusmekanismeja hallinnossa.

Penpecioğlu ja Taşan-Kok (2016) tutkivat turkkilaisten, hallinnossa toimivien suunnittelijoiden politisoitumista ja sen mahdollisia seurauksia. Hallinnossa toimivien

suunnittelijoiden käytöstä on mahdollista selittää erilaisilla hallinnollisilla rooleilla tai käytösmalleilla. Tutkijat löysivät kolme erilaista roolia, jotka suunnittelijat voivat omaksua hallinnossa. Roolit eivät ole pysyviä, vaan suunnittelijat voivat ajan saatossa siirtyä yhdestä käyttäytymismallista toiseen.

Ensimmäisenä käyttäytymismallina Penpecioglu ja Taşan-Kok (2016) esittelevät niin sanotut kadonneet suunnittelijat. He ovat pettyneitä ja menettäneet uskonsa ammattiinsa ja aktiivisesti etsivät muita työtehtäviä, joissa he voisivat pyrkiä parantamaan yhteiskuntaa tavalla tai toisella, koska nykyisissä työtehtävissä he eivät koe sen olevan enää mahdollista. Toisena käyttäytymismallina nostetaan esiin keinottelevat suunnittelijat. He pyrkivät sopeutumaan vallitsevaan tilanteeseen ja toimivat opportunistisesti, pyrkien keräämään henkilökohtaista varallisuutta nykyisen järjestelmän avulla. He ovat hyväksyneet nykyisen yhteiskunnallisen ilmapiirin, jonka tarkoituksena on maksimoida tuotto, ja toimivat järjestelmän sisällä pragmaattisesti. Kolmantena käytösmallina tutkijat nostavat esiin kamppailevat suunnittelijat. He puolestaan vastustavat nykyistä autoritaarista valtiota ja markkinoiden dominoivaa roolia omassa ammatissaan. Tämän käytösmallin omaksuvat suunnittelijat ottavat osaa erilaisiin urbaaneihin liikkeisiin yhteiskunnassa ja pyrkivät muuttamaan ammattiinsa kuuluvia käytäntöjä tätä kautta. He etsivät myös töidensä ulkopuolelta mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskuntaan mielestään positiivisella tavalla. Tämän käytösmallin omaksuneet suunnittelijat pyrkivät verkostoitumaan eri ammattiryhmien ja vaikuttajatahojen, kuten median ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, edistääkseen yhteiskunnallisia asioita.

Penpecioglu ja Taşan-Kok (2016) pystyivät siis tutkimuksessaan löytämään erilaisia käyttäytymismalleja, rooleja, joita suunnittelijat omaksuvat politisoitumisen seurauksena. Varsinkin kadonneet ja vastustavat suunnittelijat aiheuttavat seurauksia hallinnon toiminnalle. Kadonneet suunnittelijat ovat pettyneitä sekä kyynisiä nykyiseen työpaikkaansa ja etsivät uusia työmahdollisuuksia. Tämän seurauksena pätevät työntekijät joko kokonaan poistuvat hallinnosta tai vaihtoehtoisesti heidän työnsä laatu todennäköisesti heikkenee ja tätä kautta hallinto ei toimi enää optimaalisella tavalla. Vastustavat suunnittelijat puolestaan saattavat aktiivisesti etsiä uusia, vaihtoehtoisia reittejä vaikuttaa yhteiskuntaan tavalla tai toisella. He saattavat tietoisesti heikentää hallinnon toimintaa ja toimia jopa sitä vastaan hallinnon sisällä ja sen ulkopuolella,

koska kokevat hallinnon nykyisen toiminnan huonontavan yhteiskuntaa ja ihmisten elämää yleisellä tasolla.

Tangneyn (2017) tutkimuksessa onnistuttiin löytämään myös useita seurauksia mitä viranhaltijoiden poliittisesta toiminnasta Isossa-Britanniassa oli seurannut.

Toimintapolitiikkojen tekemisessä oli tutkimuksia ja erilaista dataa käytetty poliittisesti hyväksyttävämällä tavalla. Tämä vaikutti siihen, kuinka nämä toimintapolitiikat nähtiin. Poliittisten päättäjien silmissä nämä viranhaltijoiden valmistelevat ohjelmat ja projektit saattoivat Tangneyn haastattelujen mukaan kärsiä legitimizeettivajauksesta.

Toimintapolitiikkojen uskottavuus saattoi siis kärsiä jopa voimakkaasti politisoitumisen seurauksesta. Tangney esittää myös, että politisoitumisen seurauksesta institutionaalinen oppiminen hallinnon sisällä ei ollut mahdollista, koska politisoituminen sulki ovet harkinnanvaraiselta ja iteroivalta oppimiselta, mikä puolestaan pitkällä aikavälillä heikentää hallintotyön laatua.

Thorbjørnsrud (2014) sai tutkimuksessaan selville, kuinka medialla voi olla rooli hallinnon politisoitumisessa. Tutkimuksessa kuitenkin nousi esiin myös seikkoja, joita tällaisesta median tuottamasta paineesta hallinnolle voi seurata. Keskeisimpänä huomiona Thorbjørnsrud nostaa esiin sen seikan, että median tuottaman paineen takia hallinto ja siellä toimivat viranhaltijat saattavat politisoitua ja tästä seuraa muutoksia hallinnon sisällä. Ensinnäkin median paineen takia viranhaltijat alkavat enemmän puolustamaan edustamaansa hallintoa. Median joskus jopa vihamielinen tai hallintoa syyttävä uutisointi saattaa laukaista tietynlaisen puolustusreaktion hallinnon sisällä, jonka seurauksena viranhaltijoiden lojaalisuus hallintoa kohtaan kasvaa. Median paine tavallaan stimuloi lojaliteettia hallintoa kohtaan viranhaltijoissa. Lojaalisuus ei ole poliittista lojaalisuutta vallassa olevaa puoluetta tai ministeriä kohtaan vaan nimenomaan lojaalisuutta omaa viranhaltijaa työllistävää ministeriötä tai virastoa kohtaan. Tämä lojaalisuus korvaa hallinnon perinteiset arvot neutraalisuuden ja puolueettomuuden viranhaltijoiden päivittäisessä toiminnassa. Median paine saa hallinnon sisällä aikaan myös muita muutoksia. Tämä paine johti tutkimuksissa hallinnon elimissä erilaisten mediastrategioiden luomiseen, joiden tarkoituksena oli jopa mainostaa itse hallintoa ja esittää hallinto mahdollisimman positiivisessa valossa ulkopuolisille. Silloin, kun hallinto keskittyy enemmän median paineeseen vastaamiseen, se ohjaa resursseja pois muista tehtävistä. Hallinto ei välttämättä keskity

varsinaiseen lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen suurimmalla mahdollisella potentiaalillaan. Tämän tyylisten mediastrategioiden seurauksesta, kun hallinto jopa suojellaan erilaisilta kohuilta ja negatiivisilta uutisartikkeleilta, hallinto voi muuttua sulkeutuneemmaksi. Mediastrategioiden seurauksena hallinto pyrkii kontrolloimaan ja ohjaamaan medianarratiivia, joka puolestaan johtaa hallinnon sisällä tutkimuksen mukaan informaation hallintaan, valikoivaan tietojen julkaisuun, hallinnon sisäisten soraäänien hiljentämiseen ja kaikenlaisen hallinnon sisäisen kritiikin sulkemiseen kyseessä olevan ministeriön tai viraston sisälle.

Wohlfarthin (2009) tutkimuksessa selvitettiin, minkälaisia seurauksia apulaisoikeuskanslerin toimiston politisoitumisella on. Apulaisoikeuskansleri on Yhdysvalloissa presidentin nimittämä ja täten sitä voidaan pitää poliittisena virkanimityksenä. Kuitenkin vuosikymmenien ajan apulaisoikeuskanslerilla on ollut uniikki asema maan oikeusjärjestelmässä, koska sitä on yleisesti pidetty täysin neutraalina ja puolueettomana toimijana Yhdysvaltain hallinnossa. Nimenomaan tätä puolueettomuutta ja neutraliteettia on pitkälti korostettu apulaisoikeuskanslerin toiminnassa kuin myös aiheen tutkimuskirjallisuudessa. Viimeisten vuosien aikana apulaisoikeuskansleri on kuitenkin alkanut toimimaan entistä poliittisemmin ja pyrkinyt aktiivisesti oikeusteitse edistämään vallassa olevan puolueen ja sen johtavien poliitikkojen poliittista agenda. Tutkimuksessa paljastui, että silloin kun korkein oikeus pitää apulaisoikeuskansleria liian politisoituneena toimijana, tuomioistuimien ei luota apulaisoikeuskanslerin antamaan informaatioon samalla tavoin kuin se on ennen tehnyt. Wohlfarthin analyysissä paljastui myös, että lisääntynyt politisoituminen vähentää todennäköisyyttä, että korkein oikeus omaksuu apulaisoikeuskanslerin oikeudellisen position tapauksissa, joissa hän on antanut vapaaehtoisen lausunnon, *amicus curiae*, jossain tietyssä oikeuskäsittelyssä. Lisäksi politisoituminen vaarantaa liittovaltion menestymisen asianosaisena tapauksissa, joissa politisoitunut apulaisoikeuskansleri toimii oikeuskäsittelyssä hallinnon asianajajana. Politisoitunutta apulaisoikeuskansleria kohdellaan tuomioistuimen toimesta samalla tavalla kuin ketä tahansa muuta asianajajaa oikeuslaitoksen edessä näissä tapauksissa, eikä hänellä ole enää erityistä institutionaalista poikkeusasemaa oikeusjärjestelmässä. Politisoituminen siis johtaa apulaisoikeuskanslerin institutionalisoituneen erityisaseman menettämiseen, eikä häntä enää politisoitumisen seurauksena nähdä johtavana lakiasiantuntijana, joka toimii puolueettomasti ja neutraalisti, ja jolla on erityisasema korkeimman oikeuden

tuomareiden silmissä. Politisoituminen vaarantaa siis hallinnon uskottavuuden, tehokkuuden ja oikeudellisissa asioissa menestymisen. Tutkimuksessaan Wohlfarth selvitti myös, että politisoituminen voi myös vaarantaa vallassa olevan puolueen menestymisen, koska politisoituneen apulaisoikeuskanslerin toiminta heikentää mahdollisuuksia ajaa poliittista agenda tuomioistuimien kautta, sillä apulaisoikeuskansleri toimii korkeimmassa oikeudessa liittovaltion edustajana. Kaiken lisäksi jatkuva politisoituminen vaarantaa viran institutionaalista uskottavuutta, joka voi pitemmällä ajanjaksolla johtaa negatiivisiin seuraamuksiin oikeuslaitoksen toiminnassa.

Zafarullahin ja Rahmanin (2008) tutkimuksessa onnistuttiin myös osoittamaan useita asioita, joita Bangladeshin hallinnon politisoitumisesta on seurannut. Ensinnäkin viranhaltijoiden poliittinen toiminta on muuttanut hallinnon toimintaa siten, että hallinnon sisällä esiintyy jonkin verran poliittisia konflikteja, jotka monimutkaistavat hallintotoimintaa luomalla poliittisia klikkejä hallinnon sisään. Hallinnon sisäiset poliittiset kamppailut ovat tehneet hallinnosta pirstaleisempaa ja nämä kamppailut ovat Zafarullahin ja Rahmanin mukaan myös muuttaneet hallintoa kontrolloivammaksi. Hallinnon pyrkiessä kontrolloimaan kaikkea se on muuttunut huomattavasti tehottomammaksi ja päätöksenteosta on tullut maassa erittäin hidasta. Viranhaltijoiden poliittinen toiminta lisäksi kaivaa kuoppaa byrokraattiselta kurilta, vähentää tilivelvollisuutta hallinnon sisällä, korostaa tehottomuutta samalla kun se kannusta jopa korruptioon. Tutkijat korostavatkin, että hallinnon politisoituminen Bangladeshissa on pitkälti vastuussa hallinnon huonosta laadusta.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tämän Pro gradu -tutkielman tarkoituksena oli tutkia hallinnon politisoitumista. Hallinnon politisoituminen on monitulkintainen termi, mutta yleisesti hallintotieteellisessä tutkimuksessa hallinnon politisoituminen on ymmärretty kahdella erillisellä tavalla. Termillä on mahdollista kuvata hallinnon politisoitumista rekrytointien eli poliittisten virkanimitysten kautta tai viranhaltijoiden poliittista toimintaa hallinnon sisällä.

Poliittisia virkanimityksiä on tutkittu viimeisten vuosikymmenien aikana erittäin paljon eri puolilla maailmaa, eri hallinnollisissa järjestelmissä ja yhteiskunnallisissa konteksteissa. Tästä syystä tämän tutkielman tarkoituksena oli keskittyä tähän vähemmälle huomiolle jääneeseen ja huomattavasti vähemmän tutkittuun puoleen hallinnon politisoitumisesta eli viranhaltijoiden poliittiseen toimintaan. Tarkoituksena oli selvittää, minkä takia viranhaltijat politisoituvat ja mitä seurauksia viranhaltijoiden politisoitumisella on yleisesti hallinnolle.

Tutkimus suoritettiin systemaattisena kirjallisuuskatsauksena ja tästä tutkimusprosessista voidaan vetää ensimmäisiä johtopäätöksiä. Tutkimusprosessi on avattu erittäin yksityiskohtaisesti edellä, joten sitä ei ole tarpeellista tässä kerrata sen enempää. Tutkielmassa kuitenkin käytiin läpi poikkeuksellisen suuri määrä tutkimuksia, melkein tuhat, jotka liittyivät hallinnon politisoitumiseen, mutta lopulliseksi aineistoksi ei muodostunut kuin 15 tutkimusartikkelia. Tämä tutkimusartikkelien määrä on hieman vähäinen, mutta kuitenkin selvästi riittävä tämänkaltaisissa tutkielmissa. Syy, miksi lopullinen tutkimusaineisto vaikuttaa vähäiseltä verrattuna ensimmäisten hakujen jälkeen saatuun aineistoon, selittyy muutamalla seikalla. Ensinnäkin hauissa ei pystytty erottelamaan poliittisia virkanimityksiä ja viranhaltijoiden poliittista toimintaa toisistaan. Tutkimukset pystyttiin rajaamaan vain hallinnon politisoitumiseen yleisesti, joten tutkimuksia jouduttiin käymään huomattava määrä lävitse tämän takia. Toiseksi terminä politisoituminen on erittäin monitulkintainen. Kuten teoriaosuudessa esitettiin, hallinnon ja politiikan välinen alue voi olla vaikeasti hahmotettavissa, samoin politisoitumisen määrittely voi olla haastavaa. Akateemisessa kirjallisuudessa ei olekaan tehty selvää eroa eri politisoitumisen termeille, vaan eri termejä käytetään moninaisesti.

Esimerkiksi myös Eichbaum ja Shaw (2008) mainitsivat tutkimuksessaan, kuinka politisoituminen terminä vaatisi uudelleen tarkastelua ja eri aspektit politisoitumisesta tulisi tulevaisuudessa pyrkiä erottelmaan toisistaan huomattavasti paremmin. Tämä asia tuli huomattua myös tämän tutkielman aineistoa kerättyä. Tutkimuksia aiheesta on varmasti tehty huomattavasti enemmän viimeisten vuosien aikana, mutta hallinnon politisoitumiseen liittyvä termien epämääräinen käyttö akateemisessa kirjallisuudessa johti siihen, että aineisto jäi hieman vähäiseksi. Kolmanneksi tutkielmassa vahvistui myös Romanin (2015) esittämä väite siitä, että aiheen käsittely on rajoittunut lähinnä teoriatasolle, eikä aiheesta ole juurikaan tehty tapaustutkimuksia. Tämä voi johtua useammasta eri syystä. Hallinnon politisoituminen ilmiönä voi olla yleisesti ottaen vaikeasti määriteltävissä ja sitä voi olla hankala tutkia. Politisoituminen voi olla täysin avointa ja esillä, kaikkien nähtävillä tai piilossa ja epävirallisempaa, ja täten huomattavasti vaikeammin todettavissa (Öhberg, Christiansen ja Niklasson 2017). Viranhaltijat haluavat myös näyttäytyä monesti ulospäin täysin neutraaleilta (Rouban 2003, s. 319), joten aihetta voi olla huomattavan vaikea tutkia myös tästä syystä.

Tutkielman tutkimusongelmana olikin siis hallinnon politisoituminen. Tutkielmassa pyrittiinkin vastaamaan kysymykseen, kuinka hallinnon politisoituminen on tapahtunut eli minkä ilmiön tai tapahtuman seurauksena viranhaltijat ovat politisoituneet hallinnon sisällä. Tähän tutkimuskysymykseen onnistuttiin löytämään useita tekijöitä, jotka selittävät ilmiötä.

Empiirisen aineiston perusteella voidaankin tehdä se johtopäätös, että viranhaltijoiden politisoituminen on monesti seurausta kahdesta erillisestä tekijästä: jonkinlaisesta ulkopuolisesta paineesta tai tekijästä, joka kohdistuu viranhaltijoihin tai viranhaltijoiden omasta ammattietiikasta. Kuten tutkimustuloksista voidaan huomata nämä tekijät eivät ole toisiaan poissulkevia vaan voivat esiintyä yhdessä samanaikaisesti ja vaikuttaa yhdessä viranhaltijoiden politisoitumiseen.

Ulkoinen paine oli kuitenkin tekijöistä voimakkaammin esillä tutkielmaan valikoituneista tutkimuksista ja selittää viranhaltijoiden politisoitumista useammin. Tämä viranhaltijoita politisoiva, ulkopuolelta tuleva paine voi ilmetä monessa eri muodossa. Tämä paine voi esimerkiksi olla autoritäärisen keskushallinnon tuottamaa painetta (esimerkiksi Osman 2010), joka pakottaa viranhaltijat politisoitumaan. Paine

voi esiintyä myös täysin hyväksyttävän poliittisen ohjauksen muodossa (Eichbaum ja Shaw 2008) tai politiikat muuten politisoivat hallintoa (Zafarullah ja Rahman 2008). Hallinto voi politisoitua empiirisen aineiston perusteella myös täysin hallinnon ulkopuolisen tekijän toiminnasta (Thorbjørnsrud 2014). Viranhaltijoihin kohdistuva paine kuitenkin nousi esiin suurena selittävänä tekijänä sille, minkä vuoksi viranhaltijat politisoituvat hallinnon sisällä.

Erilaiset hallinnolliset reformit olivat myös tekijä, joka nousi useamman kerran esiin tutkielman empiirisessä aineistossa syynä viranhaltijoiden politisoitumiselle. Hallinnon uudistukset saattoivat muuttaa viranhaltijoiden toimenkuvaa siten, että heille delegoitiin enemmän poliittista valtaa, jonka takia he sitten politisoituivat (esimerkiksi Cheung 2013 ja Kozolanka 2006).

Yhtenä selittävänä tekijänä viranhaltijoiden politisoitumiseen oli myös heidän ammattietiikkansa. Viranhaltijat tutkielmaan mukaan valittujen tutkimusten perusteella pyrkivät parantamaan kansalaisten elämää hallinnosta käsin. Silloin, kun viranhaltijalla ei ole mahdollisuutta auttaa kansalaisia hallinnon sisäpuolelta, hän voi alkaa etsiä muita vaihtoehtoisia keinoja parantaa kansalaisten elämää ja tämä voi puolestaan johtaa lopulta myös viranhaltijoiden politisoitumiseen. Tämä tekijä nousi esiin esimerkiksi Chuin ja Greyn (2004) tutkimuksessa, joka käsitteli Hong Kongin sosiaalityöntekijöiden politisoitumista.

Lisäksi tutkimuksissa esiintyi myös tilanteita, joissa viranhaltijoiden politisoitumisen voidaan nähdä tapahtuneen poliitikkojen delegoidessa poliittista valtaa viranhaltijoille (Bush ym. 2016, Roman 2017). Viranhaltijoiden politisoituminen voi myös olla siis suoraan seurausta siitä, että politiikat siirtävät viranhaltijoiden vastuulle poliitikolle kuuluvia päätöksiä eivätkä tee näitä poliittisia päätöksiä itse.

Viranhaltijoiden toimintaympäristö on siis myös mahdollinen viranhaltijoita politisoiva tekijä. Edellä nostetut asiat liittyvät viranhaltijoiden toimintaympäristöön, mutta kuten Roman (2017) osoitti, viranhaltijoiden varsinainen toimintaympäristö on myös mahdollinen heitä suoraan politisoiva tekijä. Vähän politisoituneessa toimintaympäristössä viranhaltijat toimivat todennäköisemmin poliittisemmalla tavalla kuin erittäin politisoituneessa toimintaympäristössä.



Onkin olemassa siis useita erilaisia syitä, jotka selittävät minkä takia viranhaltijat politisoituvat. Monesti lähtölaukaus viranhaltijoiden poliittiselle toiminnalle siis tuli hallinnon ulkopuolelta, mutta ei tosin aina. Hallinto ei siis toimi tyhjiössä vaan ympäröivä maailma, kulttuuri ja toimintaympäristö vaikuttaa hallinnon sisälle viranhaltijoiden toimintaan.

Toisena tutkielman tutkimuskysymyksellä pyrittiin vastaamaan siihen, mitä seurauksia hallinnon politisoitumisesta voi olla. Myös tähän tutkimuskysymyksiin onnistuttiin löytämään useita tekijöitä tutkielmaan valikoituneiden tutkimusten perusteella.

Politisoituminen voi vaikuttaa viranhaltijoiden toimintaan niin hallinnon sisällä kuin myös hallinnon ulkopuolella. Kuten Chui ja Grey (2004) osoittivat, politisoituneet viranhaltijat voivat pyrkiä muuttamaan hallinnon toimintaa tai vaikuttaa hallinnon toimintapolitiikkoihin ulkoa käsin. Toiminta voi olla erilaisiin sosiaalisiin liikkeisiin osallistumista tai näiden liikkeiden organisoimista, joiden tavoitteena on muuttaa hallinnon toimintapolitiikkoja. Myös Penpecioğlu ja Taşan-Kok (2016) saivat vastaavanlaisia tuloksia omassa tutkimuksessaan.

Politisoituminen voi vaikuttaa myös monin eri tavoin hallinnon sisälle. Empiirisessä aineistossa nousi monesti esiin, että hallintotyön laatu voi heikentyä eri tavoin (esimerkiksi Huque 2011, Osman 2010, Penpecioğlu ja Taşan-Kok 2016). Viranhaltijat saattavat myös alkaa vastustaa poliittista ohjausta (Eichbaum ja Shaw 2008) tai politisoitumisen seurauksena viranhaltijat keskittyvät muuhun toimintaan kuin varsinaiseen hallintotyöhön (Thorbjørnsrud 2014). Politisoituminen voi siis vaarantaa hallinnon varsinaiset työtehtävät ja johtaa jopa hallinnon uskottavuudenkin heikkenemiseen ulkopuolisten silmissä, kuten Kozolanka (2006), Tagney (2017) ja Wohlfarth (2009) osoittivat. Hallinnon politisoitumisella voikin siis olla moninaisia seurauksia hallinnon toimintaan, seurauksia, jotka ulottuvat hallinnon sisältä aina hallinnon ulkopuolelle asti.

Yleisenä johtopäätöksenä tutkimuksista voidaan sanoa, että suurimmaksi osaksi hallinnon politisoitumisesta johtuvat seuraukset tuntuvat olevan pelkästään negatiivissävytteisiä. Tämä tulos on hieman ristiriidassa teoriakirjallisuuden kanssa.

Suurin osa kirjoitetusta teoriasta korostaa kuinka politisoitumisella on myös positiivisia vaikutuksia. Teoriassa politisoituminen tekee hallinnosta politiikalle responsiivisempaa ja täten demokraattisempaa, mutta empiriassa tätä ei näkynyt. Tutkimuksissa korostuivat vain politisoitumisen negatiiviset puolet. Tutkielman aineisto ei ollut kuitenkaan kovinkaan laaja, joten tutkielman tuloksia ei tästä syystä voida yleistää. Syy minkä takia vain politisoitumisen negatiiviset puolet korostuivat aineistossa, johtuu todennäköisesti siitä, että tutkimuksissa pitkälti fokuksena olivat viranhaltijat. Haastateltavat olivat lähes poikkeuksetta viranhaltijoita ja kyselyt olivat suunnattu myös viranhaltijoille. Aineistossa oli myös mukana tutkimuksia, joissa haastateltiin myös poliitikkoja, mutta suurin osa tutkimuksista selvitti viranhaltijoiden näkemyksiä aiheesta. Tämä varmasti vaikuttaa tutkimuksien tuloksiin. Suurin osa politisoitumiseen liittyvistä tutkimuksista yleisestikin keskittyy viranhaltijoiden näkemyksiin ja poliitikkojen näkemykset aiheesta on jätetty vähemmälle (Lee 2001). Tulevaisuudessa olisikin tärkeää tehdä enemmän tutkimuksia, joissa otetaan huomioon myös poliittisen sektorin näkemykset, jotta aiheesta saadaan kattavampi kokonaiskuva. Dahlström ja Niklasson (2013) myös nostavat esiin seikan, joka korostuu myös tutkielman aineistossa, että aihetta on tutkittu huomattavan vähän Yhdysvaltojen ulkopuolella.

Politisoituminen monesti siis nähdään vain ja ainoastaan negatiivisena asiana, vaikka sillä voikin olla myös positiivisia vaikutuksia hallinnon toimintaan. Tasapainoilu tämän positiivisen ja negatiivisen politisoitumisen välillä voikin olla vaikeaa. Politisoitumisen negatiiviset vaikutukset ovat kuitenkin sellaisia, joita tulisi jokaisessa hallinnossa pyrkiä kaikin mahdollisin keinoin ennaltaehkäisemään. Huque (2011) nostaa omassa tutkimuksessaan esiin vielä mahdolliset mainehaitat, joita voi seurata liiallisesti politisoituneesta hallinnosta. Kehittyvät maat, jotka tarvitsevat kansainvälistä tukea saavat sitä helpommin, jos julkishallinto toimii laadukkaasti. Lisäksi maahan on helpompi Huquen mukaan houkutella sijoituksia ulkomailta, jos hallinto ei ole liian politisoitunut ulkomaisten sijoittajien mielestä.

Hallinnon politisoituminen on universaali ilmiö, joka tunnistetaan ongelmaksi ympäri maailman. Aihetta onkin tutkittu niin kehittyvissä maissa kuin kehittyneissä valtioissa. Politisoituminen vaikuttaa hallinnon toimintaan monin tavoin, varsinkin sen laatuun ja luotettavuuteen, joten ilmiön parempi tunteminen on ensiarvoisen tärkeää. Kun paremmin tunnistetaan mikä aiheuttaa hallinnon liiallista tai negatiivista

politisoitumista, onnistutaan myös parantamaan hallinnon laatua ja se puolestaan palvelee kansalaisia entistä paremmin.

# LÄHTEET

- Alford, J., Hartley, J., Yates, S., Hughes, O. (2017). Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. *The American Review of Public Administration*, 47 (7): 752-763.
- Bauer, M. W., Ege, J. (2012). Politicization within the European Commission's Bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 78 (3): 403-24.
- Baumeister, R. F., Leary M. R. (1997). Writing Narrative Literature Reviews. *Review of General Psychology*, 1 (3): 311–320.
- Bersch, K., Praça, S., Taylor, M. M. (2017). State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance*, 30 (1): 105-24.
- Brehm, J., Gates, S. (1997). *Working, Shirking, and sabotage: bureaucratic response to a democratic public*. Ann Arbor, Yhdysvallat: University of Michigan Press.
- Brokema, W. (2016). Crisis-induced Learning and Issue Politicization in the Eu: The Braer, Sea Empress, Erika, and Prestige Oil Spill Disasters. *Public Administration*, 94 (2): 381-98.
- Bush, C. B., Key, E. M., Eskridge, R. D. (2016). Assessing the Impact of City Manager Ideology on Local Expenditures. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*, 28(2): 196-221.
- Cheung, A. B. L. (2013). Public governance reform in Hong Kong: rebuilding trust and governability. *International Journal of Public Sector Management*, 26 (5): 421-436.

- Chui, E., Gray, M. (2004). The Political Activities of Social Workers in the Context of Changing Roles and Political Transition in Hong Kong. *International Journal of Social Welfare*, 13 (2): 170-80.
- Christensen, J. G., Klemmesen, R., Opstrup N. (2014). Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27 (2): (215–241).
- Cooper, C. A. (2018). Bureaucratic Identity and the Resistance of Politicization. *Administration & Society*, 50 (1): 30-52.
- Dahlström, C. (2011). Who takes the hit? Ministerial advisers and the distribution of welfare state cuts. *Journal of European Public Policy*, 18 (2): 294-310.
- Dahlström, C., Niklasson, B. (2013). The Politics of Politicization in Sweden. *Public Administration*, 91 (4): 891–907.
- Dahlström, C., Lapuente, V., Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65 (3): 656–668.
- Demir, T., Nyhan, R. (2008). The Politics–Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence Between Theory and Practice. *Public Administration Review*, 68 (1): 81-96.
- Dierickx, G. (2003). Senior Civil Servants and Bureaucratic Change in Belgium. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 16 (3): 321–348.
- Dunn, D. D., Legge Jr., J.S., (2002). Politics and Administration in U.S. Local Governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (3): 401-422.

- Eichbaum, C., Shaw, R. (2008). Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21 (3): 337–363.
- Fink, A. (2005). *Conducting Research Literature Reviews: From the Internet to the Paper*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C., Licari M. J. (2016). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado, Yhdysvallat: Westview Press.
- Gooch, D. M., Wofford, P. E. (2017). Is Neutrality a Feature or a Bug? Delegation, Discretion, and the Democratic Implications of Administrative Law in a Polarized Institutional Environment. *Administrative Theory & Praxis*, 39: 292–312.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration*. New York, Yhdysvallat: Macmillan.
- Hansen, K. M., Ejersbo, N. (2002). The Relationship Between Politicians and Administrators – A Logic of Disharmony. *Public Administration*, 80 (4): 733-750.
- Hartley, J., Alford, J., Hughes, O., Yates, S. (2015). Public Value and Political Astuteness in the Work of Public Managers: The Art of the Possible. *Public Administration*, 93 (1): 195–211.
- Helsingin kaupunki. <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/tietoa-helsingista/helsinki-tyonantajana>. Luettu 30.4.2020.
- Hustedt, T., Salomonsen, H. H. (2014). Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80 (4): 746-65.

- Huque, A.S. (2011). Accountability and governance: strengthening extra-bureaucratic mechanisms in Bangladesh. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60 (1): 59-74.
- Jay, N. (1981). Gender and Dichotomy. *Feminist Studies*, 7 (1): 38-56.
- Johnson, E. (2014). Non-State Health Care Provision in Kazakhstan and Uzbekistan: Is Politicisation a Model? *Europe-Asia Studies*, 66 (5): 735–758.
- Kimber, M., Maddox, G. (2003). The Australian public service under the Keating Government: A case of weakened accountability? *International Journal of Public Sector Management*, 16 (1): 61-74.
- Koven, S. G., (1992). Base Closings and the Politics-Administration Dichotomy Revisited. *Public Administration Review*, 52 (5): 526-531.
- Kozolanka, K. (2006). The Sponsorship Scandal as Communication: The Rise of Politicized and Strategic Communications in the Federal Government. *Canadian Journal of Communication*, 31: 343-366.
- Lee, M. (2001). Looking at the Politics-Administration Dichotomy from the Other Direction: Participant Observation by a State Senator. *International Journal of Public Administration*, 24 (4): 363-384.
- Maron, A., Helman, S. (2017). Unravelling the Politics of Activation Reforms: Exploring the Unusual Israeli Trajectory. *Social Policy & Administration*, 51 (3): 405–423.
- McSwite, O.C. (1997). *Legitimacy in public administration: a discourse analysis*. Yhdysvallat: Thousand Oaks: Sage.

- Metsämuuronen, J. (2003). *Metodologiset perusteet ihmistieteissä* (2. painos). Helsinki: International Methelp.
- Montjoy, R. S., Watson, D. J. (1995). A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government. *Public Administration Review*, 55 (3): 231-239.
- Mulgan, R. (1998). Politicisation of Senior Appointments in the Australian Public Service. *Australian Journal of Public Administration*, 57 (3): 3-14.
- Mulgan, R. (2007). Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice. *Public Administration*, 85(3): 569-86.
- Mulgan, R. (2008). How much responsiveness is too much or too little?. *Australian Journal of Public Administration*, 67 (3): 345-356.
- Nicholson-Crotty, S. (2009). Revisiting the Politics/Administration Dichotomy to Build a More Complete Understanding of Public Management. *Politics and Management, Public Performance & Management Review*, 32 (4): 610-617.
- Osman, F. A. (2010). Bangladesh Politics: Confrontation, Monopoly and Crisis in Governance. *Asian Journal of Political Science*, 18(3): 310-33.
- O'Toole, L. J. (1987). Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State. *Public Administration Review*, 47: 17-25.
- Overeem, P. (2005). The Value of the Dichotomy: Politics, Administrators, and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27 (2): 311-329.



- Overeem, P (2006). In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara. *Administrative Theory & Praxis*, 28 (1): 140–147.
- Overeem, P. (2012). *The politics-administration dichotomy: Toward a constitutional perspective* (2. painos). Yhdysvallat: Taylor & Francis.
- Penpecioglu, M., Taşan-Kok T. (2016). Alienated and Politicized? Young Planners' Confrontation with Entrepreneurial and Authoritarian State Intervention in Urban Development in Turkey. *European Planning Studies*, 24 (6): 1037-55.
- Peters, B. G. (2013). Politicization: What is it and why should we care? Teoksessa: Neuhold C, Vanhoonacker, S., Verhey, L.: *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance* (s. 12-24). Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Peters, J., Pierre, B. G. (2004). Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. Teoksessa: Peters, J., Pierre, B. G., *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control* (s. 1-14). Lontoo: Routledge.
- Peters, J., Pierre, B. G. (2017). The shirking bureaucrat: a theory in search of evidence?. *Policy & Politics*, 45 (2): 157–72.
- Raadschelders, J.C.N. 2003. *Government: A Public Administration Perspective*. New York, Yhdysvallat: Routledge.
- Reitan, M. (2004). Politicisation and Professional Expertise in the Policy of Nature Conservation. *Local Environment*, 9 (5): 437–450.
- Roman, A. V. (2015). Public Procurement Specialists: They are Not Who we Thought they Were. *Journal of Public Procurement*, 15 (1): 38-65.

- Roman, A. V. (2017). Tracing the Effects of Politicization on Public Procurement Specialists' Decision-Making through Values: A Structural Equation Model of the Broker-Purist Lens. *Journal of Public Procurement*, 17 (1): 53-88.
- Rosenbloom, D. (2008). The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context. *Public Administration Review*, 68 (1): 57-60.
- Rosser, C., Mavrot, C. (2017). Questioning the Constitutional Order: A Comparison of the French and the U.S. Politics–Administration Dichotomy Controversies After World War II. *The American Review of Public Administration*, 47 (7): 737-51.
- Rouban, L. (2003). Politicization of the Civil Service. Teoksessa: Peters, B. G., Pierre, J.. *Handbook of Public Administration*: 310-320. Lontoo: Sage.
- Rutgers, M. R. (1997). Beyond Woodrow Wilson: The identity of the study of public administration in historical perspective. *Administration & Society*, 29 (3): 276-300.
- Rutgers, M. R. (2000). Public Administration and the Separation of Powers in a Cross-Atlantic Perspective. *Administrative Theory & Praxis*, 22 (2): 287-308.
- Rutgers, M. R. (2001). Splitting the universe: On the relevance of dichotomies for the study of public administration. *Administration & Society*, 33 (1): 3-20.
- Salminen, A. (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisuja: Vaasa.
- Skelley, B. D. (2008). The Persistence of the Politics-Administration Dichotomy: An Additional Explanation. *Public Administration Quarterly*, 32 (4): 549-570.

- Svara, J. H. (1985). Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review*, 45 (1): 221-232.
- Svara, J. H. (1998). The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration. *Public Administration Review*, 58 (1): 51-58.
- Svara, J. H. (1999a). Complementary of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model. *Administration & Society*, 30 (6): 676-705.
- Svara, J. H. (1999b). The Shifting Boundary Between Elected Officials and City Managers in Large Council-Manager Cities. *Public Administration Review*, 59 (1): 44-53.
- Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61 (2): 176-183.
- Tangney, P. (2017). The UK's 2012 Climate Change Risk Assessment: How the rational assessment of science develops policy-based evidence. *Science and Public Policy*, 44 (2): 225–234.
- Thorbjørnsrud, K. (2015). Mediatization of Public Bureaucracies: Administrative Versus Political Loyalty. *Scandinavian Political Studies*, 38 (2): 179-197.
- Vaughn, J. S., Villalobos, J., D. (2009). The Obama Administration's Challenges after the "War on Science": Reforming Staffing Practices and Protecting Scientific Integrity in the Executive Branch. *Review of Policy Research*, 26 (6): 803-819.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York, Yhdysvallat: The Ronald Press Company.

- Weber, M. (1998). Bureaucracy. Teoksessa: H. H. Gerth & C. W. Mills, *From Max Weber: Essays in sociology* (196-244). Lontoo, Englanti: Routledge.
- Wilson, W. (1887). *The study of administration. Political Science Quarterly*, 2: 197 - 222.
- Wohlfarth, P. C. (2009). The Tenth Justice? Consequences of Politicization in the Solicitor General's Office. *The Journal of Politics*, 71 (1): 224-237.
- Zafarullah, H., Rahman, R. (2008). The impaired state: assessing state capacity and governance in Bangladesh. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (7): 739-752.
- Öhberg, P., Christiansen, P. M., Niklasson, B. (2017). Administrative Politicization or Contestability? How Political Advisers Affect Neutral Competence in Policy Processes. *Public Administration*, 95 (1): 269–285.

## LIITTEET

Liite 1. Aineistoon valikoituneet tutkimukset, niiden perustiedot ja arviointi.

Tutkimuksen tekijä(t) ja vuosi	Tutkimuksen tarkoitus	Tutkimuksen metodi ja toteutustapa	Tärkeimmät tutkimustulokset	Hyöty omalle tutkimukselle.
Artikkelin nimi				Muita mahdollisia kommentteja tutkimuksesta.
Julkaisutiedot				
<p>Carrie Blanchard Bush, Ellen M. Key, Robert D. Eskridge. 2016.</p> <p>Assessing the impact of city manager ideology on local expenditures.</p> <p>Journal of Public Budgeting, Accounting &amp; Financial Management, 28 (2), 196-221.</p>	<p>Tutkia vaikuttaako kunnanjohtajan ja johtavien viranhaltijoiden poliittinen ideologia kunnan menoihin tai toimintapolitiikk ojen muodostamiseen.</p>	<p>Kysely lähetettiin 500 kuntaan, jotka valittiin satunnaisesti niistä 1850 kunnasta, joiden asukasmäärä on 10 000-250 000 välillä ja, joissa on kunnanjohtaja (ei pormestaria).</p> <p>Lisäksi kerätty tukevaa aineistoa/tilastotieto a muista virallisista lähteistä, kuten esimerkiksi erilaista budjettidataa.</p>	<p>Kunnanjohtajien ja johtavien viranhaltijoiden poliittisella ideologialla suuri merkitys kunnan budjettiin.</p> <p>Kunnanjohtajat ja johtavat viranhaltijat nähdään usein puolueettomina, jolloin valtuusto antaa heille paljon valtaa päättää budjetista. Kunnanjohtajat ja johtavat viranhaltijat tekevät tietyissä tilanteissa poliittisia päätöksiä ilman tarvittavaa poliittista mandaattia.</p>	<p>Poliittinen ideologia ohjaa puolueettomina pidettyjen viranhaltijoiden toimintaa hallinnon sisällä.</p> <p>Budjetilla/määr ärahoilla mahdollisuus ohjata kunnan toimintaa voimakkaasti.</p> <p>Roolit/rajat sekoittuvat enemmän kuin on aikaisemmin luultu.</p> <p>Viranhaltijat toimivat poliittisesti, koska valtuusto delegoi poliittista valtaa pois itseltään.</p>

<p>Anthony B. L. Cheung. 2013.</p> <p>Public governance reform in Hong Kong: rebuilding trust and governability.</p> <p>International Journal of Public Sector Management, 26 (5): 421-436.</p>	<p>Tutkia kuinka hallinnolliset reformit, joita hallintoalueella on tehty viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana, ovat vaikuttaneet hallinnon toimintaan ja kansalaisten mielikuvaan hallinnosta.</p>	<p>Tutkimus perustuu dataan, jota kerättiin useasta eri lähteestä: Hong Kongin yliopiston kyselytutkimuksiin, hallituksen ja kansainvälisten organisaatioiden raportteihin, mediaraportteihin ym.</p>	<p>Hallinto toiminut kolonialismin aikaisin periaattein, mutta kyseiset toimintaperiaatteet eivät toimi enää nyky-yhteiskunnassa.</p> <p>Poliittinen epävarmuus ja kyynisyys lisääntynyt, joka aiheuttaa painetta muuttaa hallintoa entisestään.</p> <p>Hallintoalueen hallinnollisissa reformeissa tulisi keskittyä luottamuksen uudelleen rakentamiseen ja hallittavuuden parantamiseen.</p>	<p>Pohja hallinnon politisoitumiselle hallinnon reformeissa, joiden seurauksena viranhaltijoille siirrettiin enemmän poliittista valtaa ja tehtäviä.</p> <p>Politisoitumisen seurauksena hallinnon arvostus laskenut.</p>
---	---	---	--	---

<p>Ernest Chui, Mel Gray. 2004.</p> <p>The political activities of social workers in the context of changing roles and political transition in Hong Kong.</p> <p>International Journal of Social Welfare 13. 170-180.</p>	<p>Tutkia sosiaalityötä tekevien viranhaltijoiden politisoitumista ja heidän osallistumistaan poliittiseen toimintaan.</p>	<p>Kyselytutkimus, joka lähetettiin satunnaisesti valitulle 2000:lle sosiaalityöntekijälle.</p> <p>Lopullinen vastausprosentti oli 13 eli 263 hyväksyttyä vastausta.</p>	<p>Tutkimus nostaa esiin eri tapoja, joilla tutkimukseen osallistuneet viranhaltijat vaikuttavat politiikkaan, esiin nousi niin virallisia kuin myös epävirallisia kanavia vaikuttamiselle.</p> <p>Hong Kong:ssa viranhaltijat eivät ole niin aktiivisia kuin länsimaissa.</p> <p>Vaikuttavat enemmän epävirallisia kanavia pitkin.</p> <p>Johtavassa asemassa olevat aktiivisempia.</p>	<p>Nostaa esiin arkipäiväisempiä ja ehkäpä selvempiä tapoja politisoitumisesta, jotka helposti jäävät huomioimatta.</p>
<p>Chris Eichbaum, Richard Shaw. 2008.</p> <p>Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems.</p> <p>Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 21 (3), 337–363.</p>	<p>Tutkia kuinka poliittiset neuvonantajat vaikuttavat hallintoon, viranhaltijoihin ja heidän toimintaansa sekä mielipiteisiin.</p>	<p>Kyselytutkimus, joka toteutettu vuonna 2005.</p> <p>20 virastoa valtionhallinnosta osallistui tutkimukseen.</p> <p>Kyselyyn 188 vastausta (vastausprosentti 34,4 %).</p> <p>Kohteena viranhaltijat, jotka tekemisissä poliittisten neuvonantajien kanssa ja, jotka osallistuvat</p>	<p>Poliittisilla neuvonantajilla voi olla konkreettinen vaikutus hallintoon.</p> <p>Poliittisten neuvonantajien toiminta voi tietyissä tapauksissa politisoida viranhaltijoita, mutta viranhaltijoiden politisoituminen ei välttämättä johdu suoraan neuvonantajien toiminnasta.</p>	<p>Tutkimus nostaa esiin tekijöitä, jotka selittävät viranhaltijoiden politisoitumista.</p> <p>Tutkimuksessa selvisi mistä viranhaltijoiden politisoituminen voi johtua kuin myös mitä seurauksia viranhaltijoiden politisoitumisesta voi seurata.</p>

		toimintapolitiikkojen luomiseen.	Hallinnon neutraliteetti, puolueettomuus ja toimintakyky voi mahdollisesti vaarantua politisoitumisen seurauksena, pahimmassa tapauksessa tilanne voi jopa johtaa tietynlaiseen demokratia vajeeseen hallinnon toiminnassa.	
<p>Ahmed Shafiqul Huque. 2011.</p> <p>Accountability and governance: strengthening extra-bureaucratic mechanisms in Bangladesh.</p> <p>International Journal of Productivity and Performance Management, 60 (1): 59-74.</p>	<p>Tutkimuksen tarkoituksena selvittää Bangladeshin hallintojärjestelmän tilivelvollisuusmekanismeja, niiden heikkouksia ja vahvuuksia, ja sitä kautta tunnistaa, kuinka parantaa hallinnon toimintaa.</p>	<p>Tutkimuksen aineisto koostui erilaisista julkaistuista dokumenteista ja kerättyistä tiedoista.</p>	<p>Hallinnollinen järjestelmä toimii erilaisten epävirallisten ja kompleksisten sääntöjen mukaan.</p> <p>Hallinnon sisäiset tilivelvollisuus mekanismit heikkoja maan poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen johdosta.</p>	<p>Tutkimuksessa esitellään kattavasti maan hallintojärjestelmää ja nostetaan esiin useita erilaisia syitä viranhaltijoiden politisoitumiselle.</p> <p>Tutkimuksessa nousi esiin myös seurauksia viranhaltijoiden politisoitumisesta, kuten hallinnon sisäisten tilivelvollisuusmekanismeja heikennetään viranhaltijan ollessa lojaali vallassa olevalle puolueelle. Politisoituminen lisää myös mahdollisuutta korruptioon läpinäkyvyyden vähentyessä hallinnon sisällä.</p>



<p>Megan Kimber &amp; Graham Maddox. 2003.</p> <p>The Australian public service under the Keating Government: A case of weakened accountability?</p> <p>International Journal of Public Sector Management, 16 (1): 61-74.</p>	<p>Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää mitä Australian hallinnolle tapahtui Keatingin hallituksen aloittamien hallinnollisten reformien jälkeen.</p>	<p>Analyysi perustuu tärkeimpiin dokumentteihin ja erilaisiin puheisiin asian tiimoilta. Lisäksi tutkijat haastattelivat 14 johtavaa viranhaltijaa ja viisi ministeriä tutkimusperiodilta.</p>	<p>Keatingin hallituksen aloittamat reformit voivat pitkällä aikavälillä johtaa tutkijoiden mukaan huolestuttavaan demokratia vajaukseen.</p>	<p>Viranhaltijat politisoituneet hallinnollisten reformien seurauksena.</p> <p>Neuvojen politisoituminen viranhaltijoilta poliitikoille yleisempää reformien jälkeen.</p>
<p>Kirsten Kozolanka. 2006.</p> <p>The Sponsorship Scandal as Communication: The Rise of Politicized and Strategic Communications in the Federal Government.</p> <p>Canadian Journal of Communication, 31: 343-366.</p>	<p>Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää ns. sponsorointi skandaalia esimerkkinä käyttäen, kuinka ja minkä takia Kanadan liittovaltion hallinnossa viestintä on politisoitunut ja muuttunut entistä strategisemmaksi.</p>	<p>Tutkimuksen aineistona käytettiin erilaisia hallinnon tuottamia dokumentteja, mediaraportteja ja aiheesta tehtyjä tutkimuksia.</p>	<p>Hallituksen viestintä muuttui aidon, puolueettoman informaation tarjonnasta vallassa olevan hallituksen promoamiseen ja substanssista imagon kohottamiseen.</p> <p>Viestintä institutionalisoitui ja keskittyi liittovaltioon.</p> <p>Strateginen viestintä vaikuttaa toimintapolitiikkien luomiseen ja voi johtaa jopa demokratia vajaukseen.</p>	<p>Tutkimus nostaa esiin useita syitä ja seurauksia hallinnon politisoitumisesta.</p> <p>Hallinnolliset reformit, median muutos ja poliitikkojen toiminta mm. syitä, joiden takia viranhaltijoiden toiminta muuttunut.</p> <p>Viranhaltijoiden toimenkuva on myös muuttunut, kansan luottamus vähenee viranhaltijoihin politisoitumisen seurauksena.</p>

<p>Ferdous Arfina Osman. 2010.</p> <p>Bangladesh Politics: Confrontation, Monopoly and Crisis in Governance.</p> <p>Asian Journal of Political Science 18 (3). 310-333.</p>	<p>Tutkia ja kuvata kuinka Bangladeshin voimakkaasti vastakkainasettelua politiikka vaikuttaa maan hallitsemiseen ja sen hallintoon.</p>	<p>Haastateltu yhteensä 26 ihmistä, kuutta poliitikkoa ja 20:ntä johtavaa ja keskitason viranhaltijaa.</p>	<p>Hallinto politisoituu voimakkaasti poliittisen ilmapiirin ja yhteiskunnallisen järjestelmän takia.</p> <p>Viranhaltijoiden pitää olla lojaaleja hallitsevalle puolueelle, ei esim. laeille, kansalle, parlamentille.</p>	<p>Viranhaltijoiden pistettävä hallitseva puolue muiden edelle, vaikuttaa negatiivisesti hallinnon toimintaan monella tapaa.</p>
<p>Mehmet Penpecioglu, Tuna Taşan-Kok. 2016.</p> <p>Alienated and politicized? Young planners' confrontation with entrepreneurial and authoritarian state intervention in urban development in Turkey.</p> <p>European Planning Studies. 24 (6). 1037–1055.</p>	<p>Tutkia kuinka viranhaltijat ovat vastanneet lisääntyneeseen poliittisiin sekaantumisiin hallinnossa.</p>	<p>Kyselytutkimus, jossa 100 vastaajaa, jotka valittu satunnaisesti. Näistä vastaajista 20 haastateltiin tarkemmin (teemahaastatteluja).</p>	<p>Viranhaltijat voivat politisoitua monesta erisyystä, autoritaarinen hallinto yhdistettynä markkinavoimien suuri tekijä.</p> <p>Olosuhteet voivat provosoida viranhaltijoita toimimaan poliittisesti.</p> <p>Kun viranhaltijoiden ammatillinen identiteetti kärsii, he etsivät muita väyliä, jopa epävirallisia sellaisia, joiden kautta toimia.</p>	<p>Nostaa esiin politisoitumisen syitä, sekä viranhaltijoiden keinoja vastata ympäristön haasteisiin.</p>

<p>Alexandru V. Roman. 2015.</p> <p>Public Procurement Specialists: They Are Not Who We Thought They Were.</p> <p>Journal of Public Procurement, 15 (1), 38-65.</p>	<p>Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää julkishallinnossa hankinnoista vastaavien viranhaltijoiden toimintaa/rooleja.</p>	<p>Kyselytutkimus, joka toteutettiin helmi-maaliskuussa 2013.</p> <p>Lopulta 493 hyväksyttyä vastausta.</p>	<p>Tutkimuksessa selvitettiin, kuinka erilaiset roolit ohjaavat hallinnossa toimivien viranhaltijoiden toimintaa.</p> <p>Hallinnollisiin rooleihin ajaututaan/ohjataan, roolit elävät uran mittaan ja viranhaltijan on mahdollista siirtyä roolista toiseen.</p> <p>Tietyt roolit ohjaavat viranhaltijoita toimimaan poliittisemmin, ottamaan suurempaa roolia kansalaisten edun ajamisen suhteen.</p>	<p>Tutkimuksessa pystyttiin selittämään, minkä takia viranhaltijat politisoituvat.</p> <p>Viranhaltijoiden erilaisten hallinnollisten roolien tunnistaminen auttaa ennakoimaan ja selittämään viranhaltijoiden politisoitumista.</p>
<p>Alexandru V. Roman. 2017.</p> <p>Tracing the effects of politicization on public procurement specialists' decision-making through values: A structural equation model of the broker-purist lens.</p> <p>Journal of Public Procurement, 17 (1), 53-88.</p>	<p>Vaikuttaako viranhaltijoiden arvot heidän päätöksentekoonsä.</p>	<p>Julkishallinnossa työskentelevät, hankinnoista vastaavat viranhaltijat tutkimuskohteena.</p> <p>Kyselytutkimus, jossa 152 hyväksyttyä vastausta.</p>	<p>Ympäristö, jossa viranhaltija työskentelee voi selittää, minkä takia viranhaltijat politisoituvat.</p> <p>Voimakkaasti politisoituneessa ympäristössä viranhaltijat todennäköisemmin toimivat puolueettomammin, viranhaltijat korostavat neutraliteettiaan ja toimivat</p>	<p>Tutkimuksessa onnistuttiin löytämään mielenkiintoisia selittäviä tekijöitä sille, minkä vuoksi viranhaltijoiden politisoitumista voi tapahtua.</p>

			<p>tasapainoittavan a voimana politisoituneessa ympäristössä.</p> <p>Puolestaan vähän politisoituneessa ympäristössä viranhaltijat voivat alkaa toimimaan poliittisemmin, koska heille annetaan poliitikkojen toimesta tila toimia poliittisella tavalla.</p>	
<p>Peter Tangney. 2017.</p> <p>The UK's 2012 Climate Change Risk Assessment: How the rational assessment of science develops policy-based evidence.</p> <p>Science and Public Policy, 44 (2): 225–234.</p>	<p>Tutkimuksen tarkoituksena lisätä ymmärrystä siitä, kuinka Ison-Britannian hallinto käyttää tieteellisiä todisteita kompleksisten sosioekologisten ongelmiin vastaamiseen liittyvien toimintapoliittikkojen luomisessa.</p>	<p>Tutkimus toteutettiin haastattelemalla 20:ntä keskeistä henkilöä, jotka osallistuivat toimintapolitiikan muodostamiseen. Tutkimuksessa oli mukana viranhaltijoita, tutkijoita kuin myös johtavia poliitikkoja.</p>	<p>Haastattelut osoittavat, kuinka ex-ante arviot fasilitoivat politisoitumista prosessissa tarjoten illusion legitimitetistä. Tällöin päätösten poliittisuus on mahdollista piilottaa.</p> <p>Tutkimustietoa käytetään hallinnon sisällä ja sen jokaisella tasolla monesti taktisesti ja tarkkaan valikoiden.</p>	<p>Tutkimuksessa löydettiin useita syitä ja seurauksia, joiden takia politisoitumista tapahtuu.</p> <p>Tutkimuksessa nostettiin esiin kohtia politiikkaprosessista, jolloin politisoitumista tapahtuu. Lisäksi tutkimuksessa osoitettiin konkreettisesti, kuinka politisoituminen tapahtuu.</p> <p>Politisoituminen vähentää viranhaltijakunnan uskottavuutta ja arvostusta poliitikkojen silmissä.</p>

<p>Kjersti Thorbjørnsrud. 2014.</p> <p>Mediatization of Public Bureaucracies: Administrative versus Political Loyalty.</p> <p>Scandinavian Political Studies, 38 (2), 179-197.</p>	<p>Tutkia mikä on median vaikutus keskeisiin byrokraattisiin arvoihin (puolueettomuus, neutraalius), viranhaltijoiden toimintaan ja muokkaako media näitä.</p>	<p>Tarkkailututkimus, jossa seurattiin vuoden ajan (huhtikuu -11-huhtikuu -12) keskushallintoa. Tarkkailujakson jälkeen haastateltiin keskeisimmät viranhaltijat (16 haastattelua).</p>	<p>Median tuoma ulkoinen paine hallintoa kohtaan politisoi viranhaltijoita tutkimuskohteessa.</p> <p>Median uutisoinnista johtunut paine aiheutti viranhaltijoissa puolustusreaktion, jonka johdosta viranhaltijat politisoituivat.</p> <p>Viranhaltijoiden lojaalius omaa virastoa/ministeriötä kohtaan voimistui voimakkaasti politisoitumisen seurauksena.</p> <p>Viranhaltijat alkoivat puolustamaan itse hallintoa, jota edustivat, ja ajamaan hallinnon etua eikä vallassa olleen puolueen poliittista agenda.</p>	<p>Tutkimuksessa löydettiin lisää tutkielman kannalta mielenkiintoisia tekijöitä liittyen hallinnon politisoitumiseen.</p> <p>Tutkimus onnistuneesti selvitti, miksi tutkimuskohteen viranhaltijat politisoituivat ja mitä seurauksia tällä politisoitumisella oli.</p>
<p>Patrick C. Wohlfarth. 2009.</p> <p>The Tenth Justice? Consequences of Politicization in the Solicitor General's Office.</p>	<p>Tutkia kuinka apulaisoikeuskanslerin viraston politisoituminen vaikuttaa kyseisen viraston toimintaan.</p>	<p>Dokumenttianalyysi.</p> <p>Aineisto kerätty vuosilta 1961-2003.</p>	<p>Tutkimuksessa pystyttiin osoittamaan, kuinka hallinnon toimintakyky voi vaarantua viranhaltijoiden politisoitumisen seurauksena.</p>	<p>Tutkimuksessa onnistuttiin löytämään mitä seurauksia viranhaltijoiden ja hallinnon voimakkaalla politisoitumisella voi olla.</p>

<p>The Journal of Politics, 71 (1), 224–237.</p>			<p>Hallinnon uskottavuus ja arvostus ulkopuolisten silmissä voi kärsiä huomattavasti viranhaltijoiden voimakkaan ja näkyvän politisoitumisen seurauksena, erityisesti pitkällä aikavälillä hallinnon institutionaalinen uskottavuus voi kärsiä vakavastikin.</p>	
<p>Habib Zafarullah &amp; Redwanur Rahman. 2008.</p> <p>The impaired state: assessing state capacity and governance in Bangladesh.</p> <p>International Journal of Public Sector Management, 21 (7): 739-752.</p>	<p>Tutkimuksen tarkoituksena on arvioida valtionhallinnon instituutioiden roolia ja niiden käytäntöjä.</p> <p>Pyrkimyksenä selvittää syitä, minkä takia valtionhallinnon osia ja hallintoa ylipäätään voidaan pitää maassa epäonnistuneena.</p> <p>Tarkoituksena myös tunnistaa mitä ongelmia hallinnon nykytilasta seuraa.</p>	<p>Tutkimuksessa käytiin läpi kaikki merkittävimmät dokumentit ja tutkimukset, joita Bangladeshin hallintojärjestelmästä on kirjoitettu.</p>	<p>Hallinto epäonnistunut formuloimaan ja implementoimaan toimivia toimintapolitiikkoja.</p> <p>Peräkkäiset hallitukset politisoineet virkamieshallinnon.</p> <p>Korruptio, nepotismi ja klientilismi vaikuttaneet voimakkaan negatiivisesti koko hallintojärjestelmään.</p> <p>Poliittinen epävakaus ja hallinnon epäpätevyys ovat yhdessä luoneet heikon</p>	<p>Tutkimuksessa onnistuttu löytämään useita syitä sille minkä takia viranhaltijat politisoituvat.</p> <p>Tutkimuksessa onnistuttu myös selvittämään kattavasti mitä seurauksia hallinnon politisoitumisesta on seurannut.</p>

			ja pirstaleisen hallinnon.	
--	--	--	-------------------------------	--

Liite 2. Luettelo tutkielmassa käytetyistä kuvista.

**Kuva 1.** Hallinnon ja politiikan komplementaarinen vastuusuhde (s. 14).

**Kuva 2.** Vuorovaikutus poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä (s. 15).



Liite 3. Luettelo tutkielman taulukoista.

**Taulukko 1.** Tutkielman aineiston sisäänotto- ja poissulkukriteerit (s. 35).

**Taulukko 2.** Tutkimusaineiston muodostuminen (s. 37).

**Taulukko 3.** Tutkimusaineiston muodostuminen, tietokanta Academic EBSCO (s. 38).

**Taulukko 4.** Tutkimusaineiston muodostuminen, tietokanta Emerald (s. 39).

**Taulukko 5.** Tutkimusaineiston kerääminen (s. 40).

**Taulukko 6.** Tutkimuskysymyksiin vastaaminen (s. 42).

**Taulukko 7.** Maat, joissa tutkimusaineiston artikkeleiden tutkimukset on tehty. (s. 44).

**Taulukko 8.** Tutkimusten julkaisuvuodet (s. 45).

**Taulukko 9.** Julkaisut, joissa tutkimusaineiston artikkelit oli julkaistu (s. 46).